

**CARACTERIZACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA
DE LA LEY DE 1841 Y DE LOS CONVENIOS DE
TEJADA VALDOSERA (1877)
Y CALVO SOTELO (1927)**

1841eko Legea, eta Tejada Valdoser (1877) eta Calvo Soteloren (1927)
Hitzarmenen izaera eta oinarri juridikoa

Description and legal background to the Law of 1841 and the Tejada
Valdoser (1877) and Calvo Sotelo (1927) agreements

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN
Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 12-12-2008.

Fecha de aceptación / Onartze-data: 23-03-2009.

La Ley de Fueros de 1841 creó una Hacienda propia en paralelo con la que correspondía a las instituciones del antiguo Reino de Navarra, así como la aportación de una contribución directa por parte de Navarra al Estado relacionada con lo que era el donativo que las Cortes daban a la Monarquía y que será el cupo con el que Navarra contribuya a las cargas generales del Estado. Sobre aquella realidad se estableció el Convenio de Tejada Valdosera (1877) y el Convenio de 1927, propiamente el primer Convenio Económico.

Palabras clave: Navarra. Ley paccionada. Convenio Económico. Hacienda foral. Fiscalidad. Legislación. Edad Contemporánea.



1841eko Foruen Legeak berezko Ogasuna sortu zuen Nafarroako antzinako Erreinuaren erakundeei zegozkien z gain. Bestalde, Nafarroak Estatuari zerga zuzena ordaindu behar ziola ezarri zuen, Gorteen Monarkiari ematen zioten dohaintzari lotuta eta horixe izango da Estatuko diru-kutxa nagusiarri Nafarroak emango dion kupoa. Errealitate hartan Tejada Valdoseraren Hitzarmena (1877) eta 1927ko Hitzarmena ezarri zituzten, berez, lehen Hitzarmen Ekonomikoa.

Giltza hitzak: Nafarroa. Lege itundua. Hitzarmen ekonomikoa. Foru ogasuna. Fiskalitatea. Legeria. Aro Garaikidea.



The Charters Law of 1841 created a parallel finance system to the system that governed the institutions of the old Kingdom of Navarre, as well as providing for Navarre to pay a direct tax to the state in keeping with the donation made by the Cortes to the monarchy and representing Navarre's contribution to state expenditure. It was against this background that the Tejada Valdosera Agreement was established (1877) and then the 1927 Agreement, which became the first Economic Agreement.

Keywords: Navarre. Pacted law. Economic Agreement. Navarre finance system. Taxation. Legislation. Contemporary Age.

SUMARIO

I. LA PUGNA ENTRE DOS SISTEMAS POLÍTICOS: LA PRIMERA GUERRA CARLISTA. II. LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y EL PREDOMINIO DE LA BURGUESÍA LIBERAL. III. LA LEY CONFIRMATORIA DE LOS FUEROS DE 1839. 3.1. La aceptación del Convenio de Vergara. 3.2. La garantía de la unidad constitucional. IV. LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841. 4.1. El Decreto de 15 de diciembre de 1840. 4.2. Contenido y alcance de la Ley de 1841. 4.3. Sobre su naturaleza paccionada. 4.4. La negación del carácter de pacto. 4.5. La Ley de 1841 y la autonomía fiscal de Navarra. 4.5.1. La Hacienda del Reino. 4.5.2. La reforma de la Hacienda de Navarra por la Ley de 1841. V. LA REFORMA FISCAL DE 1845 Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1849. 5.1. La reforma fiscal de Mon y Santillán. 5.2. El Convenio Económico de 1849. VI. EL CONVENIO ECONÓMICO DE TEJADA VALDOSERA DE 1877. 6.1. Su encuadramiento histórico en la restauración canovista. 6.2. La revisión de la Ley de 1841. 6.3. La aplicación del régimen fiscal general y la negociación del convenio. 6.4. Nuevos intentos de reforma. 6.5. La Gamazada. 6.6. Los Concierdos Económicos. VII. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1927. 7.1. Su encuadramiento en la Dictadura de Primo de Rivera. 7.10. Proyecto de bases para la negociación. 7.11. Rechazo de las Bases por el Gobernador. 7.12. La negociación del nuevo régimen fiscal. 7.12.1. Planteamientos de los negociadores. 7.12.2. La cuantía del cupo. 7.12.3. Reglamentación tributaria. 7.12.4 La invocación de los principios de la foralidad. 7.13. Aprobación del convenio. 7.14. El debate sobre la anulación del Convenio Económico. 7.15. Sus aspectos más relevantes. 7.2. El régimen fiscal tras la reforma de 1900. 7.3. El gobierno propone la modificación del cupo. 7.4. Reacción defensiva de las instituciones navarras. 7.5. Postura del Consejo Foral Administrativo. 7.6. Actitudes del Gobierno, de la Diputación y del Consejo Foral. 7.7. Visita y reunión con el Presidente del Consejo. 7.8. Adhesiones a la Diputación. 7.9. Las cuestiones forales pendientes. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA PUGNA ENTRE DOS SISTEMAS POLÍTICOS: LA PRIMERA GUERRA CARLISTA

Las instituciones del Reino de Navarra, propias del Antiguo Régimen, entraron en una profunda crisis con la implantación del modelo liberal que dio lugar a una pugna política y militar, no sólo entre pretensiones dinásticas suce-

sorias, sino entre conceptos distintos de organización política. El mantenimiento del modelo del Antiguo Régimen, con los niveles de autogobierno propios de una estructura política de unión personal de Reinos y territorios en la Monarquía, se enfrentó a un sistema político centralizado, que hacía desaparecer las instituciones del Antiguo Régimen, sustituyendo el autogobierno propio de una organización confederal de la Monarquía española por un modelo centralista de inspiración francesa. Es de esa crisis de donde surgió el régimen foral vigente hasta la Constitución de 1978.

La diferenciación del Reino de Navarra como parte de la Monarquía quebró con la crisis del Antiguo Régimen, plasmada en el momento histórico de las Cortes y la Constitución de Cádiz de 1812. Ya el 5 de noviembre de 1809 una Junta preparatoria había decidido *que no habrá en adelante sino una Constitución, única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reynos*. A partir de estas fechas, formalmente desde 1812, podemos hablar del nacimiento de España como Nación, con la superación de las instituciones históricas del Antiguo Régimen que los configuraban como comunidades políticas dentro de la Monarquía¹.

Con el constitucionalismo el Estado absoluto se convirtió en Estado nacional, reconociendo la soberanía del pueblo o Nación, quien la ejercitaría a través de sus representantes en los Parlamentos. El poder pasó *de la Corte a las Cortes* depositarias de la soberanía nacional. Los antiguos súbditos, convertidos en ciudadanos, eran los sujetos de la voluntad general que se fundaba en la unidad cuasi mística de la Nación sujeto del poder político. Así se configuraba la identificación del Estado y la Nación, a través del principio nacionalista que afirmaba que *la unidad política y la unidad nacional deben ser congruentes*². Dicha congruencia se produjo en el Estado-Nación configurador de un espacio homogéneo política, económica y culturalmente, dotado de instituciones únicas y uniformes.

Establecido el constitucionalismo liberal, se buscaron soluciones contemporizadoras, que trataron, por una parte, de superar el conflicto político y militar existente en los territorios forales en defensa de sus instituciones y libertad foral. Hubo un debate ideológico profundo entre dos concepciones de la vida política, de sus instituciones y de la organización del poder. Frente al centralismo uniformista del constitucionalismo liberal, las instituciones del Antiguo Régimen eran las que, precisamente, garantizaban el autogobierno territorial que aquel hacía

¹ CLAVERO, B., Derecho Histórico (vasco) y Derecho Constitucional (español). En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*. Bilbao: Fundación BBV, 1998, p. 271.

² GELLNER, E., *Nations et nationalisme*. Paris: Payot, 1989, p. 11.

desaparecer. En opinión del liberal Canga Argüelles la denominación de *provincias exentas* corresponde a las de Navarra, Vizcaya, Álava y Guipúzcoa,

porque regidas por fueros particulares no pagan las contribuciones reales que las demás de la península, ni están sometidas al sistema general que reconoce la nación. Por manera, que haciendo parte de la monarquía, sus habitantes disfrutan en España todos los derechos civiles que los españoles, al paso que estos no gozan en ellas los de los naturales; los cuales no acuden con soldados al ejército, ni con levas a la marina: no sufren el peso de los multiplicados impuestos que satisfacen los demás; pagan una cantidad alzada, que ellos acuerdan como donativo: se imponen los tributos, se los reparten y aplican a los objetos que en junta de provincia reputan convenientes: no tienen aduanas, ni estanco de sal, ni papel sellado; ni alcabalas, cientos y millones, ni utensilios ni frutos civiles.

Relacionó este *monstruoso sistema* con la guerra civil que hacía:

de las referidas provincias una nación extraña dentro de la España: siendo origen de su insubordinación. Se apoya en los fueros o privilegios que, obtenidos en los siglos del desconcierto político han llegado hasta nuestros días a la merced de la generosidad del gobierno supremo y de la ignorancia en que hemos estado sobre su naturaleza.

Los consideró:

resto vergonzoso de las ideas de los siglos féreos de la dominación feudal en los cuales, para contener las demasías de los nobles que abusaban de su poder, tuvieron los monarcas que otorgar tales privilegios y someterse a unas condiciones tan duras y vergonzosas, para asegurar su vida y sus haciendas; pero fueros que han desaparecido al influjo de la civilización y del orden posteriormente establecidos³.

Estas dos concepciones de la organización del poder político se mezclaron con un litigio dinástico. Los defensores del Antiguo Régimen apoyaron al pretendiente D. Carlos, el Carlos V carlista, hermano de Fernando VII. Los defensores del modelo liberal lo hicieron con su hija Isabel II. Fueron los símbolos de dos opciones políticas distintas, la uniformista liberal frente a la defensora de las instituciones del Antiguo Régimen, representada por el carlismo:

En una primera fase, el carlismo vino a encarnar sentimientos colectivos que propugnaban un catolicismo integrista, de ámbito rural, ultramontano, monárquico y foral. El carlismo («Dios, Patria, Rey y Fueros») irrumpió en 1822 [sic]

³ CANGA ARGÜELLES, J., Voz «Provincias exentas». En *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid: Imprenta de don Marcelino Calero y Portocarreño, 1833-1834, p. 407. Facsimil en Biblioteca de Autores Españoles, Madrid: Atlas, 1968. MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, 2005, pp. 129-131.

como una disputa de herencia dinástica, afirmando particularismos históricos en nombre de un antijacobinismo virulento alimentado por un temor cerval a la secularización, el racionalismo y a la modernidad⁴.

Un texto del carlista Juan Cancio Mena se refería en 1877 al carácter doctrinal basado en los predominantes postulados sociorreligiosos del carlismo sobre el aspecto dinástico: *el nombre de carlista empequeñecería esa bandera, porque la circunscribía aparentemente a un partido político y la hacía solidaria de los errores y de los extravíos que a su sombra pudieron cometerse*⁵. En el orden político-institucional defendió el modelo político del absolutismo⁶, en continuidad militar con la *guerra realista*, que se desarrolló en el norte de Navarra y de Cataluña, durante el trienio liberal⁷.

Este debate político, transplantado al ámbito de la guerra militar, tuvo una repercusión importantísima, porque diferenció las actitudes de las masas populares y de las oligarquías dominantes. Las masas rurales fueron fundamentalmente carlistas por motivaciones de carácter religioso y de defensa de las instituciones propias, todo ello identificado con una dinastía y la persona del pretendiente:

la base (carlista) estaba compuesta por campesinos y los dirigentes por los pequeños y medios mayorazgos [...] Falta el clero, ese clero maquiavélico, cínico, pérfido, exaltado, financiando el levantamiento [...] Esta visión, fabricada para servir de propaganda a los liberales debe ser profundamente revisada. El alto clero en ningún momento estuvo a favor decidido de don Carlos [...] El bajo clero, sobre todo de los pueblos, y en especial los monjes, debieron ser

⁴ MORENO, L., *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid: Siglo XXI, 1997, p. 61.

⁵ CANCIO MENA, J., *Principios fundamentales de política que determinan la actitud en que deben colocarse los que han defendido la bandera carlista*. Pamplona: Imprenta de J. Lorda, 1877, p. 11.

⁶ HENNINGSSEN, C.F., *Zumalacárregui, campaña de doce meses por las Provincias Vascongadas y Navarra*. Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina, 1947, p. 169: *siempre miraba las provincias como lugar donde había de decidirse la lucha, no sólo de la legitimidad contra la usurpación, sino de los partidarios de la forma liberal de gobierno central y tiranía de los municipios contra la forma absolutista de la libertad municipal y de privilegios antiguos*.

⁷ GAMBRA, R., *La primera guerra civil de España (1821-1823)*, Madrid: Escelicer, 1950: *existe, además, y sobre todo, un elemento religioso y político (o, mejor, religioso-político) que es sustrato común de todas ellas y hace que pertenezcan a un mismo ciclo histórico con fines y alientos comunes*. La guerra realista de 1821 a 1823 sostenida por los partidarios del Antiguo Régimen católico y monárquico contra los liberales que, tras el alzamiento de Riego en 1820, habían impuesto a Fernando VII la Constitución de 1812 [...] *En ella no hay un motivo de política exterior, pues en este período España está ausente de la vida internacional. Tampoco responde a una invasión extranjera, antes al contrario, se llega en ella a una colaboración con la Francia de Luis XVIII, que culmina con la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis. Ni se ventila pleito dinástico alguno, ya que los dos bandos en lucha reconocen por Rey a Fernando VII* (pp. 28-29). WILHELMSEN, A., *La formación del pensamiento político del carlismo*, Madrid: Fundación Hernando de Larramendi, 1995, pp. 72-73. IDOATE, F., *Rincones de la Historia de Navarra*. II, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1997, pp. 106-191.

más entusiastas [...] sin descartar que él jugase un papel, la explicación del carlismo está en el apoyo masivo de los campesinos y parte de los notables rurales vascongados. Sin éstos, sin su experiencia militar, sin su capacidad de mando, la insurrección de los labriegos no hubiese pasado de una machinada. Sin la colaboración de las masas, el descontento de los mayorazgos no hubiera pasado de una revuelta palaciega⁸.

La guerra carlista no se produjo por la defensa de los fueros, pero a lo largo de la misma, fueron utilizados por ambos bandos. Los líderes carlistas los invocaron para atraerse el apoyo popular, en cuanto el sistema liberal privaba del autogobierno, de los fueros, que estaban en la conciencia colectiva del pueblo, sin mucha precisión sobre su contenido, pero muy vivos como elementos de la identidad colectiva⁹. En las *Bases de Restauración Foral* de 1838 se comprometieron a respetar los fueros de las provincias y a restaurar la personalidad de Navarra al mo-

⁸ FERNÁNDEZ DE PINEDO, E., *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco. 1100-1800*, Madrid: Siglo XXI, 1974, pp. 473 y ss. PAN-MONTOJO, J., *El carlismo y el medio rural en Navarra: 1833-1839, Príncipe de Viana*, 1986, II, pp. 437-440: *el campesinado no participó en ninguna comarca en el movimiento carlista de forma masiva cuando no existía conexiones de los notables locales con el mismo*. Afirmó la existencia de un modelo carlista de protesta social, medio de lucha de clases del campesinado proletarizado o en vías de serlo, y otro carlismo que era el *modelo clientelar* basado en las relaciones económicas y sociales entre los notables locales, sus arrendatarios y trabajadores. CLEMENTE, J. C., *Los orígenes del carlismo*, Madrid: Ediciones Easa, 1979, p. 233, expone como el Gobierno de Madrid en sus instrucciones al embajador ante la Santa Sede dijo: *No se presenta, pues, esta lucha con el aspecto de una gran guerra civil en que dos partidos iguales o poco diferentes en calidad y fuerzas contienden entre sí y se disputa la victoria, sino que por una parte se ve a una nación con cuanto encierra en su seno de noble y poderoso y de la otra a unas cuantas cuadrillas de proletarios arrastrados a la fuerza o seducidos por medios infames*.

⁹ Para MENÉNDEZ PIDAL, R., *Los españoles en la historia*, Madrid: Espasa-Calpe, p. 167: *las reivindicaciones forales son un accesorio, son como un parásito de los principios políticos y religiosos que el carlismo sostenía, y que eran profesados con igual ardor por carlistas de regiones que nunca pensaron en recabar fueros propios*. FUSI, J.P., *El País Vasco, Pluralismo y nacionalidad*, Madrid: Alianza Editorial, 1984, p. 163: *la abolición de los fueros fue consecuencia y no causa de la guerra carlista, que esta se planteó por motivos en principio ajenos a la cuestión foral, y que fue precisamente la guerra lo que envenenó una cuestión –la extensión de la unidad constitucional a la región vasco-navarra– que inicialmente (en 1812 y 1820) no apareció como particularmente conflictiva*. Algunos jefes carlistas invocaron los Fueros para justificar el alzamiento. Así el Coronel Berástegui dijo en su proclama de 7 de octubre de 1833 que aquél se hacía contra *la abolición de nuestros Fueros y privilegios, y la continuidad de nuestras libertades patrias*. El manifiesto de don Carlos a los aragoneses de 19 de marzo de 1834 aludió a los antiguos fueros de Aragón que *os quiere arrancar la usurpación*. El primer manifiesto foral del pretendiente fue de 7 de septiembre de 1834 confirmando los Fueros de Vizcaya. En la *Proclama al Reino de Navarra y a las Provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya*, dada en Elorrio el 25 de abril de 1836 dijo: *así como seré el apoyo y fiel conservador de vuestros Fueros y exenciones*. En la proclama de Lecumberri de 30 de agosto de 1839 declaró: *y esta guerra que empezasteis con una decisión sin ejemplo, y que habéis sostenido con heroísmo que parecerá fabuloso a los venideros, no es solamente una guerra de sucesión, sino de principios. No sólo sostenéis con ella mis derechos a la corona, sino también los vuestros a la inviolabilidad de la religión santa, de los fueros vascongados venerables de vuestros padres, cuya existencia es incompatible con la del gobierno usurpador y revolucionario*.

mento anterior a la conquista de 1512, formando las Cortes con *representación nacional, a votación nacional y no por estamentos y a pluralidad absoluta de votos*.

Los liberales utilizaron también los fueros como un medio para desactivar la guerra civil, hasta el punto de que se transmitió a la sociedad que sufría la guerra y a los ejércitos carlistas la consigna *Pakea eta Foruak/Paz y Fueros*. La idea de que la guerra no iba a garantizar los fueros, sino que lo haría la paz, fue el fundamento del Convenio de Vergara de 31 de agosto de 1839, basado en el compromiso de Espartero. Sin duda de menor alcance del pretendido por Maroto en la negociación de un compromiso formal de respeto previo a la firma de la paz. En el artículo 1 del Convenio se dijo expresamente que *el Capitán General don 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*.

Consecuencia directa del Convenio de Vergara fue la confirmación de los fueros por la Ley de 25 de octubre de 1839¹⁰. No sólo estableció un compromiso sobre el futuro de los Fueros, sino que fue un instrumento de pacificación con el objetivo de superar la confrontación política y militar. Trató de superar las situaciones que pudieran justificar la continuación de la guerra en el orden institucional, como era la defensa de los Fueros, y en el orden personal de quienes habían hecho de la misma su principal actividad buscándoles una solución¹¹.

II. LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y EL PREDOMINIO DE LA BURGUESÍA LIBERAL

El régimen foral liberal fue el modo de tránsito de Navarra de Reino independiente a provincia en la España del uniformismo centralista liberal. El punto de arranque del régimen foral liberal fue el intento de armonizar el régimen de autogobierno propio del absolutismo, que desapareció formalmente con la Constitución de Cádiz, con un modelo de organización política que creó un mar-

¹⁰ MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, *op. cit.*, pp. 133-135.

¹¹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional. En MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho Público Foral de Navarra*, Madrid-Civitas-Gobierno de Navarra, 1992, p. 55: *en una óptica estrictamente cronológica y objetiva (planteamientos emocionales aparte), la única calificación que cabe dar a la Ley de 1839 es la de ser una norma de restablecimiento parcial y transitorio del sistema foral*. En esta misma línea FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Madrid: Alianza, 1984, pp. 54 y ss. para quien la Ley de 1839 no fue una ley abolicionista de los Fueros como se desprende de la afirmación de su artículo 1º en el sentido de que *se confirman los Fueros de las provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía*.

co único y uniforme de organización del poder. Los representantes de Navarra que asistieron al proceso constitucional gaditano plasmaron allá su conciencia liberal quedando satisfechos con la invocación retórica de los Reinos de España como ejemplo de respeto a los derechos de la persona y control del poder real que hizo Argüelles en el *Discurso Preliminar*:

Sentadas ya las bases de la libertad política y civil de los españoles, sólo falta aplicar los principios reconocidos en las dos primeras partes de la Constitución, arreglando el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil, a pesar de las alteraciones que han experimentado las Leyes Fundamentales de la monarquía con la introducción de dinastías extranjeras. No es fácil resolver si el haberse conservado en los pueblos los Ayuntamientos bajo formas más o menos populares y en algunas provincias la reunión periódica de juntas, como sucede en las Vascongadas, Reino de Navarra y Principado de Asturias, etc., procede de que el Gobierno que prescribió la celebración de Cortes hubiese respetado el resentimiento de la nación, o bien creído conveniente alucinar, dejando subsistir un simulacro de libertad que se oponía poco a la usurpación que había hecho de sus derechos políticos¹².

El modelo de organización del constitucionalismo liberal supuso la desaparición del sistema de autogobierno anterior. Las disposiciones de la Constitución sobre la soberanía nacional, que residía en todo el conjunto del pueblo español, como la creación de las Cortes únicas para todo el territorio, supuso automáticamente, por lo que afectaba a Navarra, la desaparición de las Cortes del Reino. Se estableció un único sistema judicial para todo el Estado, lo que hizo desaparecer los tribunales propios de justicia de Navarra (Alcaldes ordinarios, la Corte Mayor, y el Real y Supremo Consejo) y la prohibición de que los navarros fueran juzgados fuera de los mismos, aunque la causa fuera de Estado o guerra (Ley IV, tít. 23, lib. II, N.R.). La estructura jerarquizada de tales Tribunales dio lugar a que los litigios se pudieran resolver fuera de Navarra contra el mandato que exigía terminar en el Supremo Consejo todas las causas y pleitos, sin que se pudieran sacar ni llevar procesos fuera del Reino (Leyes 59 y 60, tít. II, lib. I, NR)¹³.

¹² ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar a la Constitución de Cádiz*, Madrid: CEC, 1981, p. 114.

¹³ Todas las referencias a los fueros e instituciones de Navarra proceden de la obra del síndico de las Cortes de Navarra, D. Ángel SAGASETA DE ILÚRDOZ, *Fueros Fundamentales del Reino de Navarra*, que fue secuestrada y prohibida por los liberales. Fue un fuerista contrario al absolutismo y partidario de la continuidad histórica del Reino. Existe una biografía suya en la *Gran Enciclopedia de Navarra*, X, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1990, p. 76. La citada obra fue publicada en la *Revista Euskara*, 1882, pp. 71-80, de la que hay una edición facsímil de Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos de 1996. La recogió OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra*. II, Pamplona: Imprenta provincial, 1923, págs. 3-10. También lo hizo Hermilio de OLÓRIZ, *Navarra en la guerra de la Independencia*, Pamplona: Aramburu, 1910, pp. 441-456.

Además de la desaparición de las Cortes, se introdujo la uniformidad normativa con textos legales y códigos únicos para toda la Monarquía, lo que puso en quiebra no sólo la capacidad legislativa, sino la pervivencia del Derecho propio. Navarra perdió la potestad de hacer las leyes que tenían las Cortes, a pedimento y con voluntad, consentimiento y otorgamiento de los tres Estado (Leyes 3, 4 y 12; tít. 3º, lib. I, NR), de modo que unos mismos Códigos regían en todo el Reino y en defecto de Ley del Reino se aplicaba el derecho romano (Ley 1ª, tít. 3, lib. I, NR). Los naturales del Reino perdieron su condición específica.

La organización judicial se hizo uniforme en 1837. Incluso la Cámara de Comptos, instrumento de control económico de la gestión de los recursos de la hacienda del Reino desapareció expresamente. Se suprimieron las aduanas, que se trasladaron del interior a las costas y a los Pirineos, con lo cual la delimitación física de un ámbito competencial y de poder político que representaba su existencia en el Ebro desapareció completamente.

Se suprimió la organización militar propia y se introdujo el reclutamiento por el sistema de quintas, derogándose el ordenamiento privativo, que liberaba de las quintas y permitía prestar el servicio militar dentro del territorio del Reino y que ponía en sus manos el reparto de la gente que pide el Rey (Cap. 1º, tít. 1º, lib. I del Fuero)¹⁴. El Ejército a las órdenes del Gobierno se haría cargo de la defensa en toda la Monarquía, desapareciendo la reserva en favor de militares navarros del mando y la defensa de las fortalezas del Reino (Ley 1ª. Tít. 5º, lib. 1, NR). Además, en 1844 se creó la Guardia Civil cuerpo militar y policial que garantizaría el control en todo el territorio nacional y sería un instrumento del Gobierno central para el apoyo de su política. El Reino de Navarra también dejó de acuñar moneda.

Los gobiernos moderados configuraron una organización administrativa única, centralizada y jerarquizada para todo el Estado, con una representación en cada uno de los ámbitos territoriales en los que se dividió el conjunto del Estado liberal (provincias), que eran los jefes políticos, siguiendo el ejemplo de los prefectos franceses y antecedente de los gobernadores civiles¹⁵.

¹⁴ Con motivo de la guerra contra la Convención, las Cortes de Pamplona de 1794 autorizaron a los naturales del Reino, cuyos batallones estaban incorporados en el ejército español, para que si querían cuando una acción comenzarse en territorio navarro pudieran salir del mismo. MAJUELO, E., Sociedad y movimientos sociales en el capitalismo agrario. En De la Torre, J. (ed.), *Navarra. Siglo XIX*, Pamplona: Gerónimo de Ustariz, 1994, pp. 193-216, estudia el *tributo de sangre*, nombre con que se conocía el servicio de quintas.

¹⁵ ALLI ARANGUREN, J. C., La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo. En *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España. I Seminario de Historia de la Administración*, Madrid: INAP, 2002, pp. 239-263. *Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino*, Pamplona: UPNA, 2005, pp. 312-335.

Por medio de la ley del 24 de septiembre de 1837 se suprimieron los fueros de las provincias vascongadas al sustituir las Diputaciones Forales por Diputaciones Provinciales, autorizando al Gobierno para establecer las aduanas en las costas y fronteras de las tres provincias y Navarra y ordenar el establecimiento de jueces de primera instancia formaba parte de una estructura judicial común y uniforme para todo el territorio, desapareciendo el sistema judicial anterior. Esta ley muestra el carácter abolitorio que se siguió en los años posteriores por la Restauración canovista y la Ley de 21 de julio de 1976 tras la segunda guerra carlista.

Todo ello supuso la ruptura del modelo político e institucional del Antiguo Régimen, y la conversión del Reino de Navarra en una provincia más de la Monarquía. La denominación como *foral* llegó posteriormente en 1867, de mano del afán diferenciador de su régimen respecto a las diputaciones provinciales. Como tal provincia, se incluyó en la división de Javier de Burgos (RD de 30 de noviembre de 1833). Además, Navarra carecía ya de Cortes, admitiendo la representación nacional única, lo que implicaba que las Cortes propias habían quedado abolidas y que la representación de Navarra estaba en el órgano legislativo que representaba la soberanía nacional. Navarra ya no era una unidad política e institucional diferenciada dentro de la Monarquía, con su propio poder político, sino sólo un ámbito territorial administrativamente diferenciado.

No se hizo sólo por la imposición desde el Gobierno de Madrid, sino por la existencia en Navarra de un importante grupo reformista, que aceptó el modelo constitucional de 1837 y se hizo con la Diputación a partir del Decreto de las Cortes de 16 de noviembre de 1837¹⁶. Apoyaban las decisiones tomadas por los liberales navarros que formaban parte de la burguesía enriquecida con la compra de bienes desamortizados y con los suministros al ejército liberal durante la guerra. María Cruz Mina sostiene que no hay que olvidar la existencia de oligarquías locales interesadas en formar parte del mercado nacional y beneficiarse de las transformaciones promovidas desde el Estado¹⁷. Su opción política y económica estaba en la realización de la revolución burguesa en la monarquía liberal. Fueron las minorías liberales partidarias de la abolición de las viejas instituciones las que se impusieron políticamente y controlaron la Diputación, sobre todo después de la pérdida por los carlistas de la primera guerra civil.

¹⁶ RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1968, pp. 458 y ss.

¹⁷ MINA, M^a C., *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid: Alianza, 1981. FUSI, J.P., *El País Vasco...cit.*, p. 162.

Las oligarquías liberales, vinculadas a la burguesía urbana y al poder terrateniente, constituyeron los grupos socialmente más relevantes¹⁸. Para ellas era fundamental el modelo liberal, sobre todo la libertad de comercio con la apertura de mercados tras la desaparición de las aduanas. La burguesía urbana era una burguesía comercial o profesional, directamente relacionada con la burguesía rural, que se aprovechó del proceso desamortizador. Dominaban el medio rural y el medio urbano porque su nivel económico le permitió a su vez tener acceso a niveles superiores de formación y de poder político y social. No ha de olvidarse su interés en la garantía estatal del pago de la importante Deuda Pública de Navarra, de la que eran titulares, a la que difícilmente se podía hacer frente desde la provincia¹⁹.

La Diputación de Navarra, constituida provisionalmente tras el Convenio de Vergara, aceptó los cambios, aunque manteniendo niveles de autogobierno que le garantizaban su poder²⁰. Así lo demostró la exposición dirigida por la Diputación el 24 de octubre a la Reina Gobernadora:

La Navarra quiere la constitución del Estado del año 1837: esto es lo que ante todas las cosas quiere. Todo lo que tienda a tergiversar este hecho es falso y, además, perjudicado a Navarra [...] 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 y civilizadora legislación, la Navarra no puede rehusarlos.

Confírmense los fueros de Navarra salva la Constitución del Estado. Quede ilesa y preservada en Navarra la Constitución de la monarquía, y así habrá un lazo de unión y un norte fijo, que conducirá infaliblemente al puerto de salvación y evitará por siempre todo naufragio. Plantifíquense los Fueros, desde

¹⁸ CARO BAROJA, J., *El laberinto vasco*, San Sebastián, 1984, p. 80: *Que el régimen foral sea cosa tan admirable como se ha dicho, es algo acerca de lo que la experiencia habla. No parece que pudo combatir pequeños caciquismos y oligarquías cuando estaba vigente, sin cortapisas, y el que lo veía desde fuera podía encontrar incluso motivo para cultivar su espíritu satírico.*

¹⁹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra*, I, Pamplona: Imprenta provincial, 1917, pp. 103-106: *la carga más importante de la Hacienda de Navarra era el pago de la Deuda que se había creado para la construcción de vías tan importantes como las de Castilla, Aragón y Guipúzcoa primero, Aragón por Sangüesa y Logroño por Estella después y la de Francia más tarde, cuyo importe ascendía a 19.000.000 de reales aproximadamente, toda la cual había sido adquirida con la garantía del producto de las Aduanas, que generaban anualmente en torno a un millón y medio de reales (Ibidem, p. 102). El Estado se hizo cargo de la deuda en compensación por los ingresos derivados de las nuevas aduanas, que eran los que respondían de las obligaciones de aquella.*

²⁰ CAMPIÓN, A., *Origen y desarrollo del regionalismo navarro*. En *Discursos políticos y literarios, Obras completas*, XIII, Pamplona: Mintzoa, 1983, pp. 32-33, *la Ley de 1841 es una ley funesta que halaga ciertos prosaicos sentimientos de bienestar material que sibilinamente empuja a Navarra por el plano inclinado de la asimilación.*

luego, en la Navarra, pero sea siempre salva la Constitución, sea siempre esta su primera Ley Fundamental²¹.

Está históricamente demostrado que, junto a ideas de defensa de los fueros, se estaba tratando de mantener en beneficio propio el control de las instituciones y de la sociedad, tanto mayor cuanto lo fuera el contenido del autogobierno dentro del régimen²². No podemos olvidar que:

el moderantismo viene a ser el régimen político de una oligarquía que desea guardar las formas de un régimen representativo, sin perjuicio de renunciar de antemano a los resultados que comportaría una aplicación sincera del mismo, incluso sobre la base del sufragio restringido que corresponde a las concepciones doctrinarias²³.

III. LA LEY CONFIRMATORIA DE LOS FUEROS DE 1839

3.1. La aceptación del Convenio de Vergara

En cumplimiento del Convenio de Vergara el Gobierno moderado de Pérez de Castro presentó a las Cortes un proyecto de ley, cuya exposición de motivos justificó su contenido:

Entre los medios empleados por el Gobierno para conseguir los grandiosos resultados que tanto han de influir en la pacificación general, fue uno el de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes, bien la concesión, bien la modificación de los fueros [...] sobre este compromiso se funda el artículo 1º del Convenio de Vergara: las fuerzas antes enemigas han dejado de serlo y el Gobierno, que contrajo espontáneamente aquella obligación por el inmenso interés que de ella podría reportar la Nación entera, se apresura hoy a cumplirla.

El debate se planteó inicialmente no tanto sobre el contenido, sino sobre la aceptación o no del compromiso de Espartero en el Convenio de Vergara. Los moderados lo apoyaban, mientras que los progresistas lo rechazaban. La

²¹ Citado por OLCINA, E., *El carlismo y las autonomías regionales*, Madrid: Sumarios y Ediciones S.A., 1974, pp. 142-143.

²² Para MARTÍNEZ CASPE, L. y SANTOS ESCRIBANO, I., Guerra y cambio político, en Navarra. En De la Torre, J., *Navarra Siglo XIX...*, op. cit., p. 236: *los liberales navarros a la vez que participaron de los beneficios de la revolución burguesa, consiguieron afianzar todavía más su poder al mantener 'lo bueno del Fuero', que les concedía una capacidad de control social, político y económico muy superiores a las que disfrutaban en el Antiguo Régimen y con el viejo sistema foral. La evolución de la cuestión foral a partir de este momento irá encaminada a la defensa de este 'statu quo' por la elite social a la que fundamentalmente beneficiaba.*

²³ JOVER ZAMORA, J. M., *Política, Diplomacia y Humanismo Popular en la España del siglo XIX*, Madrid: Turner, 1976, pp. 348-349.

Comisión designada en las Cortes propuso que se confirmaran los fueros de las provincias vascongadas y de Navarra sólo en su parte municipal y económica, manteniendo en lo demás el régimen constitucional que se hallaba vigente al celebrarse el Convenio hasta que el Gobierno, oyendo a las Provincias, presentase a las Cortes y éstas aprobasen un Proyecto de Ley que armonizase Fueros y Constitución. El acuerdo entre las diferentes posturas se produjo en la sesión de 7 de octubre de 1839, conocida como la *sesión de los abrazos*, por las efusiones que produjo a los diputados el acuerdo y la garantía de la paz que implicaba.

La ley de 25 de octubre de 1839 dispuso en su artículo primero: *Se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía*. Conforme al artículo 2º:

El Gobierno, tan pronto 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, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto, provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

3.2. La garantía de la unidad constitucional

La ley de 1839 supuso el cumplimiento por parte del Gobierno del compromiso que habían firmado Maroto y Espartero en el Convenio de Vergara. Su artículo primero confirmó los fueros *sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía*. Esta afirmación produjo un debate sobre en qué medida los fueros se integraban o respetaban la unidad constitucional o su modificación²⁴. La idea de los liberales era que la unidad constitucional exigía un cambio de la situación precedente, por lo que el artículo segundo estableció un proceso en el que, *oyendo antes a las provincias vascongadas y a Navarra*, se remitiera a las Cortes *la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía*.

Dicha Ley era, a la vez, confirmatoria y modificadora. Se llamó confirmatoria de los fueros por la expresión literal de su artículo primero, pero al prever su modificación sirvió para cambiar sustancialmente el régimen anterior. Tal confir-

²⁴ CLAVERO, B., Entre Cádiz y Vergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros. En *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIX, pp. 205-282; 1839: La Constitución ante los Fueros. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria, 1990, pp. 25-54. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., Fueros y Constitución. La discusión parlamentaria de la ley de 25 de octubre de 1839. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria, 1990, pp. 55-80.

mación de fueros, sin perjuicio de la unidad y con las modificaciones indispensables, lo alteró sustancialmente, transformando el Reino en un provincia con un grado de autogobierno diferenciador del resto. Esta ley, efectivamente, derogó el sistema institucional del Antiguo Régimen, aun diciendo que lo confirmaba²⁵.

En el mensaje aprobado por la Diputación del Congreso de los Diputados de 10 de septiembre de 1839, con motivo del convenio, se indicó la disposición del Congreso a otorgar todo lo que, sin oponerse a la Constitución vigente, pudiera contribuir a la prosperidad de las provincias. Se insistió, reiteradamente, en todos los discursos en que los compromisos sobre los fueros habían sido la causa de la paz. Así lo confirmó el ministro de Gracia y Justicia. El debate se centró en cómo acomodar estos dos conceptos, en sí mismos antagónicos, la unidad constitucional del liberalismo y los fueros del Antiguo Régimen como sistema de autogobierno que chocaba con el nuevo orden institucional del uniformismo centralista. Esta Ley ha sido considerada una adición a la Constitución de 1837 por voluntad de constituyente, las Cortes y la Reina, que incorporó un régimen excepcional para los fueros²⁶.

²⁵ AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1952, p. 10: *esta Ley, diciendo que confirmaba nuestros Fueros, acababa realmente con lo fundamental de los mismos al añadir a esa confirmación lo de «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía»*. La Ponencia que elaboró los Proyectos de Estatutos del Estado Vasco-Navarro y del Estado Navarro en su informe de 15 de junio de 1931 dijo refiriéndose a la Ley de 1839: *que al decir que se confirmaban los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra los abolió injustamente*. OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa...*, op. cit., pp. 18-19, consideró la Ley de 1839 como *uno de los hechos más funestos de la historia de Navarra [supuso] privar a Navarra de la independencia que, desde los tiempos a que alcanza la memoria de los hombres, había disfrutado*. CELAYA, A., *La decadencia del régimen foral y los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao, 1986, pp. 31-45.

²⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: Un análisis jurídico y constitucional. En Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero*, Madrid: INAP, 1992, pp. 32-33, asumió el carácter adicional a la Constitución. Para MONREAL ZÍA, G., *La crisis de las instituciones forales públicas vascas. En II Congreso Mundial Vasco. Historia de Euskal Herria*, III, Vitoria: Eusko Ikaskuntza, 1988, p. 19: *cabría un espacio para un área constitucional específica, para una variante orgánica territorial dentro de un régimen general, espacio que se abriría por voluntad del poder constituyente -las Cortes con el Rey- aunque no actuaban en un momento procedimentalmente constituyente [...]. El Vascongado sintetizaba la cuestión (16.2.1841) de esta manera: la Ley reconoce la existencia de un régimen excepcional dentro de la Monarquía, estableciendo un principio nuevo en la Constitución. En tal caso o la Constitución fue violada por las Cortes por aprobar el texto, o la Ley constituye un añadido a la Constitución*. PORRES AZCONA, J., *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*, Oñati: IVAP, 1992, pp. 81-83. Esta Ley tiene el significado de ley especial que *se explica en la estructura jurídica del principio de legalidad que sucesivas disposiciones de carácter general, a menudo de ínfimo rango como las Instrucciones a las Diputaciones o a los jefes políticos de las provincias [...] a veces ni siquiera publicadas, fueran definiendo el marco jurídico de las provincias vascongadas en la forma de excepciones a la Ley General. Ello era posible al amparo de la cláusula de la Ley de 1839 que habilitaba al Gobierno para ir resolviendo en tanto no se modifican los fueros con carácter definitivo mediante Ley*.

Se insistió reiteradas veces en la sesión de 7 de octubre de 1839 que el Gobierno reconocía *el principio de que se conceden los fueros, salvo la unidad política o la Constitución o cualquier otra cosa así*. Parece claro que buscaban precisar el alcance de lo que había garantizado la paz con el fin de la guerra civil. En el texto inicial sólo se aludió a la confirmación, que fue sustituido por otro con reserva, que es el que aparece en la ley: *sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía*, pero sin precisar qué se entiende por unidad constitucional. De los debates se desprende que la unidad se refería a la adecuación de los fueros a la Constitución de 1837.

Frente a la opinión del marqués de Viluma que entendía la unidad constitucional como la *observancia esencial de toda la Constitución y cada uno de sus artículos en el país para donde se ha hecho*, el ministro de Gracia y Justicia Arrázola, tras asegurar que el proyecto de ley confirmatoria de los fueros no se oponía ni a la unidad, ni a la Constitución, manifestó:

Yo salvo la unidad de las cosas en los grandes vínculos, en los grandes principios, en las grandes formas y creo que se salva la unidad constitucional habiendo un solo Rey constitucional para todas las provincias, un mismo Poder legislativo, una representación nacional común. Habrá una Reina, y será constitucional, única para todos los españoles: habrá unas Cortes, un Poder supremo legislativo para todos los españoles. He ahí, salvada en sus grandes fundamentos, en los principios radicales, en las grandes formas, la unidad constitucional²⁷.

Por tanto, todo el título VI de la Constitución de 1837, con las potestades y prerrogativas regias, eran plenamente vigentes en Navarra.

La unidad en la persona del rey no aportaba a Navarra novedad alguna porque así había estado unida a la Corona de Castilla desde la conquista en 1512. Por tanto, esa unidad en el rey, en este caso el rey constitucional, ya existía, porque el rey de Castilla era el rey de Navarra. La diferencia estribaba en que la antigua unión *aequie principal*, que mantenía a Navarra como Reino de por sí con su propia naturaleza e instituciones, había desaparecido al quedar convertido en provincia de la Monarquía o del Reino que era el de España. Se trataba de la plena integración de la provincia en la Monarquía constitucional, sin otros

²⁷ *Diario de sesiones de Cortes. Senado*, 17, 19-10-1839, p. 168. El ministro de la Gobernación, Carramolino, dijo: *Si las Constituciones, señores, son los códigos políticos en que se consignan las relaciones de los gobernadores con los gobernados, la forma de los gobiernos y la división de los poderes, claro es que estando consignada en la Constitución la unidad de la Monarquía, porque uno es el Monarca, porque una es la Representación Nacional, y porque uno es el origen de la Justicia, que nace del Rey, porque unos son los derechos políticos, cardinales, digámoslo así, de los ciudadanos; unidad constitucional será la conservación de los grandes vínculos bajo los cuales viven y se gobiernan todos los españoles y la concesión de los fueros que propone esta Ley, ¿qué ofende la unidad constitucional? Claro es que no* (Ibíd., 18, pp. 287 y ss.).

condicionamientos que los establecidos como régimen de la institución por la Constitución (arts. 44-61).

A continuación precisó Arrázola el alcance del sintagma: *un mismo poder legislativo, una representación nacional común*. La unidad de las Cortes como representantes de la única soberanía nacional, con potestad para hacer las leyes con el Rey (art. 12), compuestas por dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados (art. 13). Suponía una modificación importante respecto a las instituciones del Antiguo Régimen. Desaparecían las Cortes estamentales particulares porque ya sólo existía un poder legislativo, una ley producto de la soberanía nacional. Una representación nacional común supuso un sistema electoral para un único órgano de representación nacional, que eran las Cortes. Los senadores eran nombrados por el Rey a propuesta de los electores que en cada provincia nombraban los diputados a Cortes (art. 15); los diputados eran elegidos por el método directo por cada provincia (arts. 21 y 22).

Esto era lo que para el ministro de Gracia y Justicia representaba la *unidad constitucional*. En palabras del mismo ministro, la palabra *fueros* abrazaba todas las competencias legislativas de Navarra y provincias vascongadas o, de otro modo, todo lo que constituye el llamado sistema foral, no en la integridad anterior a la Constitución de 1812, sino en lo que de ese sistema de autogobierno fuera compatible con el modelo y la unidad constitucional. A partir de esa confirmación, para salvar la unidad constitucional era imprescindible definir cuál era el contenido de los fueros compatible con el nuevo Estado, y esto, dijo la ley, se hará oyendo a las provincias vascongadas y a Navarra, en una futura ley que introduzca *la modificación indispensable* de los fueros.

Es una fórmula, como se ve, de expresión negativa y así fue interpretada en Navarra, en el sentido de que si se confirman los fueros, todo lo que no se oponga a la unidad constitucional es materia propia del sistema de autogobierno y del fuero que queda subsistente. El problema estaba, por lo tanto, en articular el alcance real de la unidad constitucional que aparecía como límite a los fueros.

En todo caso, lo que supuso la adecuación de los fueros confirmados a la unidad constitucional fue la plena vigencia del modelo institucional establecido por la Constitución de 1837: la Monarquía constitucional en el Reino de España y en sus provincias, una de ellas era el Antiguo Reino de Navarra. La división de poderes configurados como únicos para todo el Reino. La supresión de las Cortes y Juntas, por la inclusión en la unidad constitucional de una representación nacional y un poder legislativo. La existencia de un Poder Judicial (Tít. X), formado por Tribunales y Juzgados, con la desaparición de los Tribunales pro-

pios del Reino. Un sólo gobierno para todo el Estado, directamente vinculado al poder real y a las Cortes. Un sistema uniforme de organización territorial de las provincias y los municipios (Tít. XI).

Los derechos políticos también eran únicos. Hay que tener en cuenta que ésta era una categoría desconocida en el Antiguo Régimen. Los derechos políticos de los ciudadanos implicaban, por su propia naturaleza y porque el constituyente gaditano lo dispuso, la desaparición de todos los privilegios personales y colectivos²⁸. El principio de la igualdad radical de los ciudadanos, de las personas como sujetos del orden político, supuso la desaparición de los órdenes señoriales, de la organización estamental y, por tanto, de la base en que se sustentaba el sistema político del Antiguo Régimen.

Las medidas económicas liberales persiguieron suprimir los privilegios y monopolios económicos y establecieron los principios de la revolución liberal en cuanto a las libertades de comercio, de explotación, de industria y arrendamiento, con la supresión de las aduanas interiores, la abolición de los señoríos y de sus jurisdicciones, de los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos, la extinción de los vínculos y mayorazgos, la desamortización, la nacionalización y venta de los bienes de los afrancesados, los jesuitas, la Inquisición y las órdenes militares. Estas medidas sentaron las bases del nuevo sistema económico y social burgués, que se marcó como objetivo político el establecimiento del régimen constitucional. Como expuso Patricio de la Escosura:

Mientras ha habido en España una monarquía absoluta, ha debido haber un clero propietario, una aristocracia con mayorazgos; ha sido conveniente, ha sido bueno; desde el momento en que vamos a tener una monarquía constitucional, liberalísima, es preciso que no haya en España más que ciudadanos y propietarios cuya fortuna, cuya independencia, se cifren exclusivamente en su trabajo, para que no encuentren obstáculo para llegar por todos los caminos a lo más alto de la sociedad como más alto del gobierno²⁹.

Sin embargo, el desempleo, la superpoblación del medio rural y la desamortización de los bienes de las *manos muertas* contribuyeron a las tensiones sociales y a la polarización antiliberal que proporcionará la base social del carlismo y de los movimientos sociales revolucionarios posteriores.

²⁸ Por Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 se abolieron los privilegios feudales de base señorial, declarando que *los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad particular* (art. 5). Fue interpretado por las Leyes de 3 de mayo de 1823 y 26 de agosto de 1837 en el sentido de plena propiedad. HERNÁNDEZ MONTALBÁN, F., *La abolición de los señoríos en España (1811-1837)*, Valencia: Universitat, 1999.

²⁹ *Diario de las sesiones de las Cortes. Congreso*, 26 de marzo de 1855.

IV. LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841

4.1. El Decreto de 15 de diciembre de 1840

A partir del mandato del artículo 2 de la ley de 1839 y *para que pueda tener desde luego efecto la confirmación de los fueros de Navarra en ella contenidos*, se produjo una negociación recogida en el Decreto de 15 de diciembre de 1840³⁰. Estableció medidas provisionales hasta que se verificara por ley la modificación de los fueros, dando a su contenido el carácter de bases y sin perjuicio de *hacer de común acuerdo cualquiera variación que la experiencia hiciese necesaria* respecto al proyecto de ley a presentar a las Cortes³¹.

El Decreto sistematizó por Ministerios los contenidos negociados, que coincidieron con el articulado de la Ley de 1841. Es total respecto al Ministerio de la Guerra, que corresponde al artículo 1º de la Ley, salvo la supresión en esta del adjetivo *supremo* referido al gobierno. En Gracia y Justicia desapareció en la Ley la disposición 5ª del Decreto, respecto a que los magistrados y jueces conocieran la legislación privativa. En Gobernación es donde más cambios se produjeron respecto al régimen de la Diputación, suprimiendo en la Ley tres disposiciones y modificando la 10ª eliminando el deber de aceptar el cargo de diputado y la asignación a los mismos. En Hacienda se mantuvieron todas las medidas provisionales, aunque se modificó el orden.

Estas bases de 1840 representaron los principios de la burguesía liberal que mantuvo de los fueros lo que podía reportarle un beneficio directo –*lo útil del fuero*– y un control económico de la provincia por medio de la autonomía fiscal y recaudatoria, el sistema de cupo para contribuir a la Hacienda, el control de la vida municipal y el régimen del derecho privado. Renunció a las instituciones políticas como las Cortes, lo que convirtió a la Diputación provincial en el único poder y la fuente normativa propia, sin ningún tipo de

³⁰ OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa...*, op. cit., I, pp. 22-24. El ministro Cortina felicitó a los comisionados de la Diputación por *su vivo deseo de identificarse con la nación de la que naturalmente forma parte aquella provincia, sus exigencias han sido siempre racionales y prudentes; Jamás han insistido en lo que se les manifestaba era opuesto al principio de la unidad, y en todo caso han demostrado de un modo inequívoco su españolismo.*

³¹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa...*, op. cit., I, pp. 20-23, expuso el procedimiento consistente en el nombramiento de Comisiones designadas por el Gobierno y la Diputación, que negociaron entre 24 de junio y 23 de julio de 1840, dando lugar al *concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de Navarra*, que fue remitido a la Diputación a fin de que [...] pueda aprobarlo y procederse en su consecuencia a formalizar como corresponde. Lo hizo el 10 de diciembre de 1840 aprobándolo en todas sus partes [...] y les autoriza para que trasladado desde luego al Gobierno este concierto aprobado a la aprobación del mismo se proceda en consecuencia a formalizarlo como corresponde (p. 22).

control. Aceptó una Diputación, en sustitución de las instituciones privativas, asumió la extensión de los sistemas judicial y militar con la aplicación de las quintas.

4.2. Contenido y alcance de la Ley de 1841

El Decreto de 1840, introducidas de común acuerdo las variaciones como en el mismo se previó, fue el fundamento del proyecto de ley que remitió a las Cortes y se convirtió en la ley de 16 de agosto de 1841. A partir de ella Navarra siguió una vía distinta a la de las Diputaciones vascas, que tardaron tiempo en firmar el acuerdo tras la segunda guerra carlista³².

El marco institucional de la ley de 1841 dio lugar a que Navarra quedase configurada como una provincia más de la Monarquía³³. Desaparecieron sus Cortes como órgano legislativo propio y la Diputación, que era la institución que durante el período en el que las Cortes no estaban reunidas se encargaba de la ejecución y seguimiento de sus mandatos. También desaparecieron los Tribunales de Corte, el Consejo Real y la Cámara de Comptos. Se hizo obligatorio el *donativo foral*³⁴ y la prestación por los navarros del servicio militar (Art. 15). Las aduanas se trasladaron del Ebro a los Pirineos sujetándose a los aranceles generales (Art. 16). Se formalizó el fin del poder y la independencia política, legislativa, judicial y administrativa, así como de las instituciones del Reino de Navarra³⁵,

³² Por Decreto de 29 de octubre de 1841 se reorganizó la administración de las Provincias Vascongadas. MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 137-143. CLAVERO, B., *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid: Siglo XXI, 1982, p. 17: *Nunca ha existido, en concreto, una foralidad genéricamente vasca; y no sólo la foralidad navarra es independiente y de mayor entidad que las foralidades vascongadas, sino que éstas, a su vez, son variadas y dispersas, y mucho más subordinadas, además, históricamente a Castilla.*

³³ ALLI ARANGUREN, J. C., *Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos*, *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 51-149. MARTÍNEZ BELOQUI, M. S., *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de los Fueros de 1841*, Pamplona, 1999. MARTÍNEZ CASPE, M.S. y SANTOS ESCRIBANO, F., Guerra y cambio político. En De la Torre, J., *Navarra. Siglo XIX...*, op. cit., pp. 234-236.

³⁴ Así se designaban los fondos que las Cortes del Reino de Navarra acordaban para entregar al Rey, con cargo a la recaudación de los cuarteles y alcabalas hasta 1817-1818 en que se estableció abonarlo por repartimiento sobre la riqueza territorial, industrial y comercial. MONREAL ZIA, G., *Convenio y conciertos económicos con el Estado en Vasconia. En El territori i les seves institucions històriques*. *Actes*, Barcelona: Fundació Noguera, 1999, pp. 391-392. SALCEDO IZU, J., El sistema fiscal navarro de la Cámara de Comptos Reales. En *Itinerario histórico de la Intervención General de la Administración del Estado*, Madrid: Ministerio de Hacienda, 1976, pp. 57-85.

³⁵ OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa...*, op. cit., I, pp. 75-76.

sustituídas por una provincia con un sistema diferenciado de poder económico-administrativo³⁶.

Como el Reino había desaparecido no existiría un Virrey, sin que la Autoridad superior militar nombrada por el Gobierno pudiera tomar dicho título ni sus atribuciones, siendo éstas las mismas que las de los Comandantes generales de las demás provincias (art. 1). Habría una Autoridad superior política nombrada por el gobierno, sin que pudiera reunir mando militar, con las mismas atribuciones de los Jefes políticos de las demás provincias (art. 13). A esta autoridad le correspondería la presidencia de la Diputación provincial (art. 11) y la Vicepresidencia al Vocal decano (art. 12). La practica foral hizo al Vicepresidente presidente efectivo ante la general ausencia del Presidente.

La provincia sería gobernada por la Diputación provincial, compuesta por siete diputados elegidos por merindades (art. 8), conforme a las reglas generales para todas las provincias (art. 9). Se mantuvo a efectos electorales la división territorial que, como ámbito del poder de los merinos reales, existía en el Reino.

La ley de 1841 reconoció a la Diputación competencias que correspondían a dos instituciones históricas, la Diputación del Reino y el Consejo Real, en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia (art. 10). Esas funciones de la Diputación de Navarra eran exorbitantes respecto a las propias de las diputaciones provinciales en el resto de la Monarquía, que también le corresponderían en cuanto fueran compatibles con aquellas (art. 10)³⁷.

Se dotó a Navarra de un Tribunal del máximo rango pero inferior al Tribunal Supremo, integrado en la estructura judicial común al resto de la monarquía, pero con un nivel superior al del orden provincial, la Audiencia Territorial con carácter supraprovincial (art. 4). Los códigos procesales, etc. serían los generales y uniformes (arts. 2 y 3).

Los Ayuntamientos se elegirían y organizarían por las reglas generales que se adoptaran para toda la Nación (art. 5), lo que hizo desaparecer el régimen histórico propio de los municipios navarros. Se reconoció a la Diputación unas facultades de tutela y de jerarquía respecto a los Ayuntamientos en cuanto a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los

³⁶ OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa...*, op. cit., I, p. 77: *De un reino independiente y soberano pasó Navarra a la categoría de una mera provincia española con alguna mayor independencia administrativa y económica que las demás.* GARRÁN, J., *La Ley de 1841, Príncipe de Viana*, 4 (1941), p. 74, de la Ley de 1841 se derivó una moderada y pacífica autonomía rica en elementos consuetudinarios y vivificada por el espíritu religioso y tradicionalista del país.

³⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid: Taurus, 1981, p. 571, la Ley de 1841 reconoció unas prerrogativas de autogobierno en materia militar y tributaria, quedando investida la Diputación de facultades suficientes para ejercer dicho autogobierno parcial.

pueblos conforme a la legislación especial (art. 6)³⁸. Se mantuvieron determinados regímenes de aprovechamiento de los montes y pastos de Andía, Urbasa, Bardenas y otros comunales conforme a las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos (art. 14).

La ley de 1841 fue el punto de partida para la consolidación de unas cuotas de autogobierno compatible con el nuevo orden político, sentando las bases del *régimen foral liberal* que perduró hasta la Constitución de 1978. Fue un auténtico Decreto de Nueva Planta para Navarra, punto de partida de la configuración de un nuevo sistema de autogobierno enmarcado en el régimen constitucional, frente a lo que algunos reivindicaron entonces y otros reiteran continuamente, que era la indefinida *reintegración*, aunque...

la restauración del régimen foral hubiera perpetuado en Navarra un esquema institucional y social abiertamente disonante con los principios del Estado constitucional contemporáneo; un esquema dotado de escasas posibilidades de evolución y que probablemente se hubiera extinguido muchos más violentamente al primer conflicto serio con el Estado³⁹.

A partir de la Ley se produjo un proceso de lucha por darle un contenido que trascendiera de sus preceptos frente a la lectura reduccionista de los gobiernos centralistas de cualquier signo, sosteniendo que el régimen foral sólo alcanzaba a las facultades expresamente reconocidas en la citada ley, sin considerar que ésta resolvía los conflictos entre los fueros, simultáneamente confirmados y modificados, y las exigencias de la *unidad constitucional*⁴⁰. Esta unidad no sólo era de orden constitucional, conforme a la Constitución de 1837 y posteriores, sino también económica: la unidad de mercado, la asunción de la deuda pública, la aportación a las cargas generales del Estado y la progresiva asimilación del sistema fiscal. Estos dos últimos fueron los aspectos en los que se centró el

³⁸ GALLEGO ANABITARTE, A., Prólogo, a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1997, p. 13: *A la luz del desarrollo posterior del sistema foral de vascos y navarros, que cristalizó, fundamentalmente, en una supremacía política de las Diputaciones sobre los Ayuntamientos, hay que concluir que justamente éste era el modelo doceañista plasmado en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823, previsto para todo el territorio nacional. Este modelo fue abolido por los moderados en 1845, pero curiosamente los navarros conservadores, amparados en la Instrucción liberal de 1823 vigente entonces, recibieron la ley de 1841.*

³⁹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Las Leyes de 25 de octubre de 1839...*, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁰ GALLEGO ANABITARTE, A., Prólogo..., *op. cit.*, p. 12: *Navarra y las Provincias Vascongadas, a partir de 1841 la primera, y unas oscuras órdenes de 1845, 1849 y 1853, y de un Real Decreto de 1844, las segundas, fueron ampliando sus competencias en un proceso de desvirtuación de los textos legales absolutamente sorprendente y que sólo tiene una explicación: la increíble debilidad del Estado español. Cuesta realmente creer que un Estado basado en la igualdad ante la ley y la soberanía nacional pudiese admitir la existencia de una parte de la población que no hacía el servicio militar, ni pagaba impuestos, etc.*

debate posterior, origen de los *convenios económicos* con el distinto alcance que examinaremos.

En ese debate por el autogobierno se sostuvo la vinculación negativa, partiendo de la ley de 1839. Si *se confirman los fueros [...] sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía*, la ley de 1841 fue el medio previsto por su artículo 2º para introducir *la modificación indispensable*, de modo que la confirmación de los fueros permitía la articulación de los puntos conflictivos o litigiosos en la organización, las competencias, etc., que atentasen o fueran incompatibles con dicha unidad. Por el contrario, cuando no se articulaba la solución del conflicto era porque no existía, porque el autogobierno no atentaba y estaba confirmado como poder propio, resto de los poderes de las instituciones del Reino de Navarra.

De este modo, al menos en el orden teórico, se consideró que era propio del régimen foral todo aquello que del sistema político-institucional del antiguo Reino de Navarra no supusiera un atentado a la unidad constitucional. Las situaciones de conflicto se resolverían a través del pacto. La ley de 1841 precisó en ese momento histórico cómo se entendía la unidad constitucional, pero antes de la misma había un autogobierno confirmado por la ley de 1839, que seguiría desarrollándose. Este planteamiento condujo a que ante cualquier conflicto con el poder estatal se negociara la articulación del régimen foral con la unidad constitucional por un proceso constante de reconocimiento y potenciación del autogobierno por medio del pacto, teniendo en cuenta que los cambios políticos, económicos y sociales exigían nuevas y distintas soluciones a las existentes en los momentos históricos precedentes. Otra cosa hubiese supuesto congelar el sistema de autogobierno a la primera mitad del siglo XIX y al modelo político o a la estructura social y económica entonces existentes.

Las Cortes aprobaron la ley de 16 de agosto de 1841, negociada con la Diputación, que fue bien recibida en Navarra por los liberales moderados, mientras que los carlistas y los liberales progresistas la rechazaron. Los carlistas que no habían colaborado en el golpe de Estado de 7 de octubre de 1841, a pesar de la promesa moderada del restablecimiento íntegro de los fueros, la consideraron un incumplimiento del convenio de Vergara y un fraude. Los liberales progresistas se negaban a cumplir el Convenio, a pesar de que Espartero deseaba hacerlo por el compromiso asumido, pero con el menor contenido posible, como lo acreditó el Decreto de 24 de octubre de 1841. La Ley es, por tanto, un claro compromiso político entre actitudes muy diferentes siempre con el referente de la guerra latente en el Norte⁴¹.

⁴¹ CAMPIÓN, A., *Discursos...*, op. cit., p. 100: *La Ley de 1841, foralmente hablando, fue nula porque no intervinieron en ella las Cortes de Nabarra [sic] con el Rey, únicos poderes a quienes competía variar, añadir o aclarar el precioso tesoro de sus instituciones fundamentales. Pero el transcurso*

La Ley de 1841 supuso en Navarra la reconversión de los fueros desde el absolutismo al liberalismo⁴². Si inicialmente eran vistos por los liberales como un exponente del Antiguo Régimen y de sus instituciones, opuestos al progreso, a la igualdad, a la libertad, a los derechos individuales y a la soberanía nacional que eran garantizados por el uniformismo, a partir de este momento y por efecto de su adaptación fueron defendidos como un garantía de sus principios en un Estado constitucional y un medio para los objetivos políticos y económicos de la burguesía liberal. Para elevarlos de rango y dotarlos de legitimación suficiente se atribuyó a la Ley de 1839 el carácter de norma constitucional, como adición a la Constitución de 1837 decidida por el constituyente –las Cortes y la Reina–, salvando así la contradicción entre ambas normas y la excepción que la Ley representaba respecto al régimen general de la Constitución.

La profunda transformación institucional, con la desaparición de las propias del Reino, y la conversión de la Diputación en el centro del nuevo sistema, con poderes exorbitantes respecto a las demás Diputaciones provinciales, sin ninguna institución que controlase su discrecionalidad, fue el mejor exponente del cambio y la adaptación, al mismo tiempo que el medio y la garantía del total control de la situación por parte de la burguesía dominante⁴³. El Secretario de la

*del tiempo, que todo lo muda, y el consentimiento de los navarros y su adaptación al nuevo estado de cosas lo han legitimado. Nabarra cedió entonces el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, modificó su organización provincial y municipal; traspasó al Estado sus productos y rentas más sagradas; se gravó con una contribución anual fija, en vez y lugar del donativo voluntario, y aceptó el servicio militar; bajo la forma odiosa de las quintas. Consideró que esta ley es un mal, pero un mal menor; menor que la nivelación absoluta, arguyendo que ni en las instituciones nabarras que conservó, ni en las que se edificó para lo porvenir, ni en las que introdujo a modo de compensaciones por título oneroso, podemos hallar los patriotas satisfacción que nos aquiete, ni férreo escudo que nos defienda, ni arma que centellee en las manos; pero escudo y armas nos los proporciona el principio del pacto, aunque de imperfecta manera salvado entonces, por cuya virtud no somos un cuerpo muerto de la Monarquía española, tendido sobre la mesa de disección del unitarismo (Nacionalismo, Fuerismo y Separatismo. En *Discursos políticos y literarios, Obras Completas*, XIII, pp. 272-273).*

⁴² Para DEL BURGO, J. I., *Ciento Veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 1841*, Pamplona, 1966, p. 27: *El 'Pacto-Ley' modificó el 'status' político, administrativo y económico de Navarra. Funda una relación permanente de vida entre Navarra y el resto de la comunidad española, una norma objetiva reguladora de su nueva estructura constitucional imposible de modificar sin su consentimiento. Es una verdadera carta de derechos forales. En una palabra, la Constitución actual de Navarra.*

⁴³ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra, 1840-1931*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996, p. 17: *Al prestigio se añadía una gran cuota de poder y una no menor influencia, sobre todo en sus distritos respectivos. En cada uno de éstos la solución de los problemas de la esfera pública pasaba por el diputado, sin cuyo concurso era difícil que prosperara cualquier iniciativa. Se entiende así que el favoritismo y el nepotismo de los diputados forales, bautizados, eso sí, de un tinte paternalista, hayan sido proverbiales. Es conocimiento común, por ejemplo, que cada uno de ellos se reservaba para sí una parte de los nombramientos de personal. El mismo año 1905 un funcionario enviado por el ministro de la Gobernación para pulsar el estado po-*

Diputación Yanguas y Miranda hizo en 1855 una valoración de la Ley en cuya gestación había participado:

Los primeros [los intereses materiales] se conservan entre nosotros, crecen y se desarrollan al benéfico influjo de la ley de 16 de agosto de 1841; carta de pago de una deuda nacional, pacto solemne que en claras y terminantes condiciones establece la unión indisoluble pero franca y generosa de Navarra con España, con la patria común, de quien todos somos hijos apasionados y seremos ardientes defensores⁴⁴.

4.3. Sobre su naturaleza paccionada

La ley de 1841 fue calificada desde Navarra de *paccionada* con base en el hecho cierto del previo proceso negociador, recogido en el Decreto de 15 de diciembre de 1840. La denominación ha dado lugar a debates sobre si la ley de 1841 lo fue o no, con distinta argumentación jurídica. La teoría pactista, con distintas variantes, progresó como uno de los fundamentos del status foral, vinculado al proceso formal de negociación y al acuerdo para determinar el alcance de la acomodación del derecho confirmado a la *unidad constitucional*. Esta calificación hizo fortuna por el afán de la Diputación en todos los procesos negociadores de que se manifestara y evidenciara la negociación, reconociéndose expresamente este carácter y la imposibilidad de su modificación unilateral. Fue evidente esta voluntad en los convenios económicos, sobre todo a partir del de 1927.

A. Naturaleza contractual:

La defensa de tal naturaleza se inició sosteniendo que era producto de un acuerdo de voluntades propio de una relación contractual que vinculaba a los otorgantes, de modo que ni podía modificarse ni interpretarse unilateralmente, como sostuvo Alonso:

ya se considere pues el origen primitivo de esta Ley, ya el medio de llegar a su proposición, y subsiguiente sanción, tiene un marcado carácter de pacto el

lítico-social de la provincia escribió en su informe que en «sus sesiones los Diputados se reúnen como en familia, repartiéndose los asuntos para su examen y resolución, según el mayor o menor interés que les anima». El mismo autor (p. 18) cita las condiciones que El Eco de Navarra de 17 de febrero de 1911 exigía a los Diputados: que no sean unos zotes que hablen por boca de ganso, sino de suficiencia, cristianos viejos y, si quiere añadirse, de sangre limpia, dotados de rectitud, nobleza, actividad y entereza, de pura sangre navarra, bien conocedores de las necesidades del país, avezados a las falacias del siglo, y no está de más haya uno o dos que conozcan más a fondo nuestras disposiciones forales.

⁴⁴ Citado por GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI y otros: *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, p. 467.

más solemne que puede celebrarse. Es un contrato en que cediendo Navarra muchos 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 conformación y el constitutivo de esta Ley, nadie pudiera 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 consiguiente incontrovertible, que nada puede variarse sino concurriendo esta del mismo modo⁴⁵.

En el mismo sentido la valoró Oroz invocando el Código Civil:

la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, es efecto de una estipulación o convenio solemnes entre Navarra y el Estado [...] si con arreglo a los principios universales de derecho, y a lo taxativamente dispuesto en los artículos 1254 y 1258 del Código Civil español, el acto o contrato existe desde que una persona, natural o jurídica, se obliga a dar, hacer o no hacer una cosa con respecto de otra u otras o a prestar un servicio y se perfecciona por el mero consentimiento de las partes ¿Podrá negarse, una vez conocidos los antecedentes relacionados, el carácter contractual o paccionado del arreglo foral de Navarra sancionado por la Ley del 41. [...] De modo que en el acto referido concurren con la mayor claridad cuantos caracteres y circunstancias se necesitan en Derecho para señalar la existencia de los contratos». [...] Del carácter paccionado de la Ley de 16 de agosto de 1841 se deriva una conclusión importantísima, común a toda clase de actos y que nunca deben dejar en olvido los navarros: que dicha Ley no puede ser anulada ni modificada en lo más mínimo sino por la voluntad y consentimiento de las dos partes que intervinieron en su otorgamiento: Navarra y el Estado⁴⁶.

B. Pacto de status constitucional:

Aizpún, en su elaborada construcción de la naturaleza de la Ley de 1841 y del régimen derivado de la misma, la consideró como un *pacto de status*, porque *las leyes de 1839 y 1841 traen causa del pacto de incorporación de 1515, que fue indiscutiblemente un pacto constitucional*. Invocó a Fernández De Velasco⁴⁷ quien aludió a que *estos regímenes [de Navarra y Vascongadas], establecidos por pactos y con carácter constitucional, no pueden ser modificados por la vo-*

⁴⁵ ALONSO, J., *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*. reedición, Pamplona: Diputación Foral, 1964, p. 47.

⁴⁶ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, *op. cit.*, I, pp. 130, 131, 132 y 135.

⁴⁷ FERNÁNDEZ DE VELASCO, R., *Tratado de Derecho Administrativo*, I. Barcelona: Bosch, 1930, p. 68.

luntad de una sola de las partes (nota 13), porque la incorporación de Navarra a Castilla constituyó un pacto que abarcaba la totalidad jurídico-política de Navarra, su misma existencia como tal, regulando totalmente y organizando de conjunto todas las relaciones nacidas de la misma incorporación. Añadía: *Actos semejantes existían en la organización de la Edad Media; cómo eran, por ejemplo, los pactos estamentales. En otro orden y aparte su naturaleza religiosa, el matrimonio es un pacto de status (Schmitt)*⁴⁸. Con las Leyes de 1839 y 1841:

lo que se hizo fue acomodar también aquel acto de incorporación a la unidad española de 1837; es decir: lo que la vida misma, la costumbre, había venido haciendo desde 1515 hasta 1839, ahora se hacía mediante esas recordadas leyes forales. [...] Tales pactos de status son absolutamente obligatorios; y no pueden en derecho los Parlamentos vulnerarlos, porque entrañan sustancialmente situaciones jurídicas permanentes. Lo mismo la incorporación que tuvo ese carácter, que las condiciones de la misma que forman parte de ella; y lo mismo las modificaciones posteriormente pactadas, cuyo contenido refiérese también a la existencia y organización del conjunto de Navarra como entidad jurídico-económico-administrativa, regulándose en ellas una relación permanente de esa misma existencia (el régimen foral), y siendo como son, además, supervivencia del pacto de incorporación.

Aizpún formuló las siguientes conclusiones:

a) La ley de modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841, es una Ley pacificada, que no puede como tal modificarse –ni por tanto su régimen– sin el consentimiento de Navarra. b) Si son las condiciones de una capitulación el contenido de las leyes de 1839 y 1841, entonces todavía sería su cumplimiento y su respeto más obligatorio para el Estado; y su inviolabilidad estaría garantizada nada menos que por el Derecho de gentes. c) Ni siquiera en el terreno del doctrinarismo constitucional puede sostenerse con razón que esas leyes forales sean ‘como todas las demás’, y estén a merced del libre arbitrio de las Cortes o Parlamentos españoles⁴⁹.

Dentro de esta consideración Aldea calificó el pacto de *tratado* por considerarlo un pacto entre soberanías, la del Gobierno de Madrid y la de la Diputación de Navarra⁵⁰. Sin embargo, en 1841 no había más soberanía que la de las Cortes, porque lo que había en Navarra era una Diputación liberal que ni tenía soberanía ni vinculación con las instituciones del Reino, que habían desaparecido.

⁴⁸ AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza...*, *op. cit.*, notas 13 y 14, p. 23.

⁴⁹ AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza...*, *op. cit.*, pp. 22-25 y 35.

⁵⁰ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Gráficas Aralar, 1971, pp. 17 y ss.

C. El Pacto-ley (*Vereinbarung*):

Más reciente es la invocación por Del Burgo de la teoría del *pacto-ley* basada en la aplicación al derecho foral de la doctrina de la *Vereinbarung*⁵¹, perfeccionando la tesis de *pacto de status*, considerándolo un acuerdo de voluntades para el nacimiento de una situación objetiva que la convención condiciona, porque del acuerdo surgió:

un nuevo status constitucional, que afectaba no sólo a Navarra directamente, sino al resto de España en cuanto quedaba obligado a respetar aquél. También su status constitucional quedaba modificado al reconocer la existencia en el seno de la Monarquía constitucional de una provincia autonomía⁵².

El mismo autor ha calificado a la Ley de 1841 como *convención constitucional*, en cuanto que siendo una ley ordinaria contiene un pacto de status, sin reflejo constitucional, pero con fuerza de obligar para las instituciones estatales⁵³.

⁵¹ Sobre la *Vereinbarung*: LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, IV, Madrid: Tecnos, 1984, pp. 789-790), basándose en DUGUIT. Este en su *Traité de Droit Constitutionnel*. I, Paris: Rocard, 1927, pp. 409-425, al hablar del acto jurídico incluye la *unión* diciendo: *todo contrato es una convención, pero hay muchas convenciones que no son contratos. Son las convenciones que ciertos autores alemanes llaman «Vereinbarungen» y que propongo llamar uniones. Dos o más personas entran en relación y acuerdan sobre un punto determinado; pero a continuación de este acuerdo no aparece una situación jurídica subjetiva, una relación particular individual y momentánea de acreedor y deudor; se aprecia, por el contrario, el nacimiento de una regla permanente o bien de una situación jurídica objetiva, de un estado (status). No se puede decir que existe ahí un contrato. El exterior del acto es contractual; el fondo no lo es. El contrato es por definición un acto subjetivo del que nace una situación subjetiva. Aquí, tenemos o un acto-regla, o un acto-condición y a veces un acto que tiene este doble carácter. Por otra parte, se ha visto que en el contrato, porque los contratantes tienen un papel diferente y se encuentran en situaciones opuestas, es preciso distinguir entre cada uno de ellos el acto de voluntad que tiene por objeto hacer el contrato y el acto de voluntad que pretende establecer el papel que cada uno pretende jugar en él (p. 409). [...] en la convención de que hablamos, por el contrario, precisamente porque es ella la condición del nacimiento de una regla o de una situación legal, la distinción no debe hacerse entre la voluntad de realizar el acuerdo y la de tener en ella un cierto papel. Los dos participantes quieren lo mismo. Su deseo puede tener un fin diferente, pero siempre un mismo objeto; sea inmediato: declarar que acepta la convención; también mediato: el nacimiento de la regla o de la situación legal y objetiva, del estado, que la convención condiciona. [...] Además, si se comprende que los actos de unión no son contratos y que a continuación nace una regla o un estado, se comprende al mismo tiempo como los efectos de derecho que son consecuencia de ello afectan directamente a numerosas personas extrañas al acuerdo, lo que sería imposible si se tratase de un verdadero contrato (p. 410). Pone como ejemplo en Derecho privado el matrimonio o los acuerdos colectivos de trabajo; en Derecho Internacional los tratados entre Estados estableciendo leyes internacionales; en el Derecho público interno incluye las concesiones de servicios públicos y el nombramiento de funcionarios.*

⁵² DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1968, p. 516.

⁵³ DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona, 1987, pp. 180-183, calificó a la Ley de 1841 como *convención constitucional* en cuanto que siendo una ley ordinaria contiene un pacto de status, sin reflejo constitucional, pero con fuerza de obligar para las instituciones estatales.

4.4. La negación del carácter de pacto

Frente a la consideración de una ley pactada, se ha sostenido que se trataba de una ley ordinaria. Quienes rechazaron la naturaleza paccionada afirmaron que el hecho de que se hubiera negociado una ley no quiere decir que la ley, en sí misma, fuera un pacto, sino expresión de la soberanía popular que residía en las Cortes. Está acreditado que hubo un proceso de negociación, con base en el artículo 2 de la Ley de 1839 (*oyendo antes a las provincias vascongadas y Navarra*), porque todos tenían dificultades en plasmar el contenido de su artículo, buscando como compaginar los Fueros con la unidad constitucional, para superar un conflicto político grave e, incluso, la guerra. Hoy el debate ha perdido interés porque todos los estatutos autonómicos son auténticos pactos, negociados e inmodificables unilateralmente por las partes. De este modo lo que antes era negado, hoy resulta admitido; lo que pudo ser excepcional, hoy es común. El principio de bilateralidad ha adquirido carta de naturaleza en la propia literalidad de los nuevos estatutos de autonomía.

A efectos de la valoración de la Ley de 1841, en relación con la negociación del incremento del cupo, que se plasmó en el Convenio Económico de 1877, se pronunció Cánovas Del Castillo en el Congreso contra su naturaleza paccionada por tratarse de una ley más de las dictadas por las Cortes con el Rey:

Las Cortes con el Rey tienen derecho para legislar sobre Navarra, ni más ni menos que sobre las demás provincias de la Monarquía. Le tenían en 1841; y cualesquiera que hayan sido los términos, más o menos benévolos con que Gobiernos posteriores se hayan expresado acerca de los precedentes y fundamentos de aquella ley, la verdad es que aquella ley está redactada y encabezada como todas las leyes, ni más ni menos, con las palabras de *Las Cortes han decretado y el Poder ejecutivo ha sancionado lo siguiente*.

Además, para Cánovas, no existía en la Ley constancia alguna del carácter pactado y es expresión de la soberanía de las Cortes y de la sanción real, aunque hubiese existido un proceso previo de diálogo:

No hay, pues, pacto ninguno en la ley de 1841; porque si le hubiera, la ley misma debiera consignarlo. La ley de 1841, redactada como acabo de decir, es ni más ni menos 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 las 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 poco ni en mucho alteran ni alteraron entonces el perfecto derecho con que las Cortes

con el Rey legislaron para Navarra, como podían legislar para cualquiera otra provincia de la Monarquía⁵⁴.

Años después, otro político conservador, que también tuvo directa relación con los fueros de Navarra en la negociación del Convenio Económico de 1927, Calvo Sotelo, se manifestó contra la naturaleza pactada de la Ley de 1841:

El régimen tributario de Navarra tiene su arranque en la ley, que allí llaman paccionada, de 16 de agosto de 1841. A mi juicio es una ley como otra cualquiera. La votaron las Cortes y la sancionó el poder moderador. La Diputación había informado previamente, y nada más. Téngase en cuenta, por otro lado, que Navarra, a partir de la ley de 25 de octubre de 1839, había perdido su personalidad como Estado o Reino independiente, «quedando convertida en una provincia española», así lo dice el primer foralista navarro, don Luis Oroz⁵⁵.

Entre los juristas contemporáneos se han de destacar algunas opiniones que rechazaron la naturaleza paccionada de la Ley de 1841:

García De Enterría y Fernández Rodríguez negaban en la primera edición de su *Curso* la categoría de las leyes paccionadas y reconocían la disponibilidad para el legislativo de la materia foral; aunque este apartado desapareció en las sucesivas ediciones:

No existe, en resolución, la pretendida categoría de las leyes paccionadas. Lo cual encuentra una justificación adicional en los conceptos básicos que hemos venido utilizando: el pacto requiere un sujeto que pacte y el poder legislativo no está personalizado [...] es la expresión de la comunidad, del pueblo (a través de unas u otras técnicas de representación política), y la libertad del pueblo para ir conformando abierta y originariamente su futuro no puede ser jurídicamente alineada ni, por tanto pactada con nadie. La Administración, en cuanto sujeto, puede pactar, y pacta (aunque habrá de tenerse también con que limitaciones); el legislador, que es decir la comunidad a quien representa, no⁵⁶.

⁵⁴ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, núm. 103, de 7 de julio de 1876, pp. 2780-2783 y 2785-2787. PÉREZ DE LA CANAL, M.A., La naturaleza de la Ley de 16 de agosto de 1841 según Cánovas del Castillo, *AHDE* (1980), pp. 891-907.

⁵⁵ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931, p. 91.

⁵⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid: Civitas, 1974, pp. 102-105. Para GARCÍA TREVIJANO, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, II-2, Madrid, 1971, p. 1080, es contradictoria la calificación de una ley como paccionada. LARUMBE BIURRUN, P., El sistema foral navarro (siglos XIX y XX), *Langaik*, 1 (1982), pp. 30-31; Reflexiones sobre las instituciones navarras. En *Euskal-Herria, Historia eta Gizartea/Historia y Sociedad*, Oiartzun, 1985, pp. 586-588, se trata de una ley ordinaria. En el mismo sentido NAGORE SORAVILLA, H., La autonomía municipal de Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral, *Revista Vasca de Administración Pública*, 7 (1983), pp. 263-265. Para SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977, p. 515, la denominación es tan tradicional como impropia.

Gallego Anabitarte ha sido uno de los más críticos con la consideración de la Ley de 1841 como un pacto entre el Estado y Navarra:

El concepto de Estado en el que vivimos, articulado en una Constitución, expresión de la soberanía nacional, en la que se fijan los órganos y entidades que van a ejercer poder público, no se concibe que este mismo Estado pacte, transija o contrate con una de las entidades públicas el ejercicio de unas competencias o funciones y potestades públicas.

En cambio, lo que sí puede hacer el Estado a través de sus leyes y disposiciones administrativas –si es que la Constitución lo permite– es conceder autonomía administrativa, transferencia y delegación de funciones públicas, según las necesidades del momento y de la región socioeconómica, a las diferentes Corporaciones o entidades territoriales del país. No hace falta decir que la autonomía y el respeto a las peculiaridades y regímenes especiales pueden y deben ser amplios y auténticos. Pero esto es completamente diferente a lo que pretenden las determinadas interpretaciones foralistas que fundamentan la relación entre el Estado y las Provincias forales como un contrato o pacto⁵⁷.

Con mayor precisión y en referencia a las leyes de 1841 y a los Convenios y Conciertos Económicos, aludió irónicamente a como:

de la cuestión foral han quedado dos instituciones que constituyen una de las pocas originalidades del Derecho público español: la Ley de 16 de agosto de 1841, muy incorrectamente llamada ‘Ley paccionada’, y los llamados Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas, y hoy con el País Vasco y Navarra.

No dejan de ser dos tristes aportaciones al Derecho público europeo [...] triste honor del Derecho público español, ya que ambas originalidades son dos absurdos jurídicos en un Estado unitario fundamentado en la soberanía nacional (o soberanía compartida: Rey y Cortes) como es el Estado español desde 1812, aunque serían igualmente absurdas en un Estado federal.

Una *Ley paccionada* es una expresión contradictoria, porque las leyes son actos jurídicos unilaterales y expresión del poder estatal, lo que no impide que haya leyes con procedimientos especiales de elaboración⁵⁸.

Según sostuvo Demetrio Loperena se debe hacer una lectura más matizada de la denominación de la Ley de 1841, sin dar un valor absoluto al proceso negociado de elaboración, desde el reconocimiento de que:

hubo un acuerdo político que se tradujo en ley, pero de él no surge legalmente ésta, y sin embargo sí de ella y sólo de ella la cualidad de obligar a todos y la posibilidad de reclamar su cumplimiento en los Tribunales. Puede equipararse el acuerdo que precedió a la aprobación de la Ley a los consensos y pactos políticos que hoy se prodigan entre partidos, sindicatos, y otros colectivos y que

⁵⁷ GALLEGO ANABITARTE, A., La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las Provincias vasco-navarras. En *Libro homenaje a Calvo Sotelo*, Madrid: IEAL, 1975, p. 691.

⁵⁸ GALLEGO ANABITARTE, A., Prólogo..., *op. cit.*, p. 12.

a veces son formalizados como Ley. Claro está que el legislador puede volver sobre el tema libremente, pues el pacto previo supone un acto preparatorio que en 1841 estaba preceptivamente legislado en el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839, y que concluiría en disposición legal cuya virtualidad jurídica se encuentra en ser producto normativo de las Cortes, es decir en ser Ley, no en ser pacto o acuerdo. [...] Navarra no pasó a pertenecer al Estado unitario a través de un pacto, sólo se dio tal para determinar el contenido de un régimen administrativo especial. El Estado, en suma, se autoorganizó regionalizadamente en una parte de su territorio a través de las leyes de 1839 y 1841⁵⁹.

Entre los historiadores, Olábarri Cortazar afirmó que:

no se puede hablar de Ley Paccionada en el estricto sentido de la expresión. Formalmente la Ley de 1841 es una ley ordinaria, como cualquier otra de las aprobadas por las Cortes españolas. No se sigue ningún procedimiento legislativo especial [...] Tampoco es una *ley paccionada* materialmente: las Cortes no renuncian de forma expresa a sus facultades como asamblea representativa de la voluntad soberana de las nación española [...] La figura de la *ley contractual*, propia de la doctrina navarra del Antiguo Régimen, no es aplicable al concepto liberal de ley.

Sin embargo, entiende que:

existió pretensión y voluntad política de pactar o convenir el arreglo de los Fueros. Hubo Convenio en 1840; fue aquel pacto el que se elevó como proyecto de ley a la consideración de las Cortes [...]. El Gobierno y sus diputados procuraron respetar al máximo lo convenido con la Diputación, que suponía [...] la conversión del antiguo reino de Navarra en provincia integrada en la unidad de la Monarquía constitucional español.

Fue el pacto político el que justificó:

la referencia al pacto, al concierto, al carácter *especial* de la Ley de 1841 e incluso al carácter *paccionado* [...] afirmación que hace en 1848 José Alonso de ese *carácter paccionado* de la Ley, procede no sólo de un jurista navarro sino también de un hombre que era ministro del gobierno de Madrid en el momento en que se aprobó la ley.

Por todo ello consideró que:

un argumento importante en favor de las tesis foralistas y pactistas es el hecho de que Navarra mantuvo, en aplicación de su soberanía originaria, su capacidad de autogobierno en todo aquello que no fuera expresamente modificado por la Ley de 1841⁶⁰.

⁵⁹ LOPERENA ROTA, D., *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*, Oñati: IVAP, 1984, pp. 46-56.

⁶⁰ OLÁBARRI GORTAZAR, I., Génesis y significado de la ley de modificación de Fueros ('ley paccionada'). En *Cuestiones de historia moderna y contemporánea de Navarra*, Pamplona: Eunsa,

4.5. La Ley de 1841 y la autonomía fiscal de Navarra

4.5.1. La Hacienda del Reino

El sistema fiscal del Reino de Navarra antes de la Ley de 1841 respondía a la organización socio-política del Antiguo Régimen: desigualdad de los grupos sociales ante las cargas fiscales, distinta fiscalidad en los territorios con diversa organización político-administrativa, y la existencia de una fiscalidad distinta de la de la monarquía, que era la propia de la Iglesia por sus diezmos y primicias sobre los productos de la tierra. Coexistían, por tanto, los sistemas fiscales del Reino, de la Corona y de la Iglesia⁶¹. Al final del Antiguo Régimen la Hacienda de la Monarquía se limitaba a cubrir las obligaciones de la Casa Real, la incipiente burocracia, las atenciones bélicas y las cargas financieras de los empréstitos suscritos para atender las necesidades derivadas de los numerosos conflictos bélicos que se produjeron hasta 1840.

Todo ello condujo a una limitada posibilidad de acción que llevó a la bancarrota de las coronas mejor dotadas. Se debía añadir en la Monarquía española la existencia de las aduanas interiores entre los antiguos reinos como espacios económicos separados, con diferentes aranceles y la consideración de extranjeros de los productos que facilitaba el contrabando. Sin embargo, los sistemas fiscales tenían características semejantes, porque todos ellos constituían un caos por la heterogeneidad y la multiplicidad de las figuras, aunque diferenciados territorialmente. Los sistemas de la Corona de Aragón (Cataluña, Valencia y Mallorca) eran los más modernos basados en la imposición directa sobre los productos, mayor disciplina y elaboración conceptual en la determinación de las bases y cuotas. El sistema tributario de Castilla se basaba en la tributación indirecta, centrado en la alcabala como impuesto sobre las ventas y los impuestos sobre los bienes de consumo, además de las rentas estancadas y los monopolios. En el conjunto de los varios modelos fiscales la imposición fundamental era la indirecta sobre el consumo.

1986, pp. 98-101; La controversia en torno a la Ley de Modificación de los fueros ('ley paccionada') de 16 de agosto de 1841, *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía*, 19 (1992), pp. 33-60. ARTOLA, M., *La burguesía revolucionaria (1808-1874). Historia de España de Alfaguara*, V, Madrid, 1987, p. 259, nota 46 rechazó tal denominación por su incompatibilidad con potestad legislativa que la Constitución atribuía a las Cortes con el Rey. MINA, M.C., *Fueros...*, *op. cit.*, pp. 208-218, rechazó la tesis pactista con argumentos históricos sobre el proceso de elaboración y de argumentos jurídicos apoyados en la tesis de MARTÍNEZ TOMÁS, A., *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1972. Tesis referenciada en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 17 (1973), pp. 220-222.

⁶¹ ARTOLA, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid: Alianza-Banco de España, 1982.

La idea de refundir los tributos en una *contribución general directa* se formuló en 1749 por el Marqués de la Ensenada y en 1770, que no fue posible por las dificultades derivadas de la falta de una adecuada información sobre los hechos imponibles por la deficiencia de los registros, así como por las generadas por los sectores económicos más ricos que resultarían afectados, frente a la mayor incidencia de la imposición indirecta. La necesidad de una reforma se agudizó con las crisis del inicio del siglo XIX.

La idea de la contribución directa la recuperó el liberalismo incorporándola al artículo 8 de la Constitución de 1812 que estableció el principio de proporcionalidad de los gravámenes a las rentas individuales al disponer: *Todo español está obligado, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes*. Por su parte, el artículo 339 dispuso que *las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno*. Su establecimiento fue uno de los objetivos del régimen liberal en materia fiscal.

Dentro del Reino de Navarra la Hacienda al final del Antiguo Régimen estaba formada por tres categorías de fondos⁶²:

A. El Vínculo, que atendía las necesidades económicas de las Cortes y la Diputación. Sus ingresos y obligaciones los determinaban las leyes, integrándose por:

- Ingresos: constituidos por las rentas del arriendo de tabacos; el impuesto sobre el cacao, azúcar y canela cobrado en las Aduanas, y el arbitrio de aguardientes y licores.

- Obligaciones: atender las necesidades de las Cortes y la Diputación, y el pago de los intereses de la deuda de este ramo.

B. El de expedientes o caminos reales, para la construcción, conservación y reparación de caminos reales y obras públicas de interés general⁶³.

- Ingresos: constituidos por los arbitrios instituidos por las Cortes sobre portazgos, posadas y cebada; los productos de las Aduanas o derechos de Tablas Reales, que incluían el impuesto sobre bagajes, y los arbitrios sobre la exportación de lana.

- Obligaciones: conservación y mantenimiento de carreteras; pago de la deuda por la construcción de las carreteras de Castilla, Aragón, Guipúzcoa y Francia; pago de la deuda por la carretera de Vitoria con cargo al impuesto de

⁶² ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., pp. 67-72. OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 100-108. ARTOLA, M., *La Hacienda...*, pp. 194-203.

⁶³ ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., pp. 68-72.

bagajes. Casa Inclusa de Pamplona con cargo a los arbitrios sobre la exportación de lana y otros géneros.

C. Donativo: que las Cortes acordaban entregar al Rey, dotado por la recaudación por *Cuarteles* y *Alcabalas* hasta 1817, y por el Repartimiento entre la riqueza territorial, industrial y comercial a partir del acuerdo de las Cortes de 1817.

La fiscalidad de Navarra, basada en la imposición indirecta y sobre el consumo, era similar en sus características a la de Castilla, ambas caracterizadas por la acumulación de numerosos gravámenes sin coherencia, con muy limitada capacidad recaudatoria y con tendencia a buscar cualquier recurso para conseguir incrementar los ingresos aunque coincidieran las bases. La normativa tributaria era desordenada, confusa, abigarrada, sin principios ni generalidad y homogeneidad personal o territorial. Se superponían sobre los mismos hechos fiscales la fiscalidad del Reino, de la Iglesia y de los Municipios⁶⁴.

La Hacienda del Reino no estaba más saneada que la general de la Monarquía y destacaban los escasos recursos que generaba y, como consecuencia, la importancia del servicio de la Deuda emitida para atender las necesidades de las guerras y de las obras de las carreteras. Si los gobiernos liberales financiaron la guerra carlista con la desamortización y los empréstitos, en Navarra se utilizaron estos últimos por parte de la Diputación y los municipios. La necesidad de acudir a la enajenación de bienes que se produjo para que superasen las deudas producidas por las guerras de la Independencia y carlista demostraba la precariedad del conjunto de las instituciones.

Por otra parte, España se incorporó muy tarde a las nuevas tendencias de la fiscalidad que se implantaban en Europa, como efecto del retraso en el establecimiento del régimen liberal por la continuidad del absolutismo hasta la muerte de Fernando VII y la posterior guerra civil.

El establecimiento de una *contribución general directa* fue el gran objetivo fiscal de los liberales. Un Decreto de agosto de 1809 dispuso: *Las contribuciones conocidas con el nombre de alcabalas, cientos y millones quedarán abolidas desde luego que se hayan aprobado las que deberían subrogarse en su lugar*. El 12 de enero de 1810 se creó la *contribución extraordinaria de guerra* a pagar en proporción a las rentas, producciones o utilidades de los contribuyentes, por medio de cuotas de entre el 3 y el 20%, que en abril de 1811 se hizo recaer sobre *los réditos y productos líquidos de las fincas, comercio e industria*. Por Decreto de

⁶⁴ GARCÍA ZÚÑIGA, M., Haciendas forales y reformas borbónicas, 1700-1808. Navarra, *Revista de Historia Económica*, 2 (1993), pp. 307-336. DE LA TORRE, J., *Hacienda Foral y Sistema Financiero en Navarra, siglo XIX*, Pamplona, 1994; Hacienda foral y sistema financiero. En De la Torre, J., *Navarra siglo XIX...*, op. cit., pp. 133-157.

las Cortes de 3 de mayo de 1811 se creó como impuesto sobre las sucesiones la manda pía forzosa. El 6 de julio de 1813 la Comisión de Hacienda de las Cortes propuso la supresión de las rentas estancadas y provinciales a sustituir por una *contribución directa* conforme a la riqueza de los contribuyentes. El Decreto de 13 de septiembre de 1813 creó la *contribución general directa* que adaptó Martín de Garay en mayo de 1817 sobre el régimen de la *contribución directa*.

A partir de los artículos 8 y 339 de la Constitución de Cádiz, las Constituciones recogieron los principios liberales sobre la fiscalidad. Fueron el de la generalidad que obligaba a todas las personas y territorios; el de capacidad de pago derivada de los ingresos; el de legalidad basado en la aprobación anual del presupuesto por las Cortes; el de suficiencia por el equilibrio presupuestario, así como los de coherencia y simplificación de los tributos que debían ser pocos y sin doble imposición. Se estableció una Contribución directa en 1812 e impuestos de producto en 1821, que fueron abolidos por la restauración absolutista.

Tras el fin de la primera guerra carlista también la modernización de la Hacienda llegó de mano de los gobiernos moderados en el marco de la Constitución de 1845. El nuevo régimen político era incompatible con el mantenimiento de un régimen fiscal propio del absolutismo, que se fue reformando a partir de 1845.

El retraso de España respecto a la evolución de la fiscalidad que se establecía en Europa, fue todavía mayor en Navarra. Frente a los sucesivos intentos de los gobiernos liberales las instituciones navarras se opusieron defendiendo su autonomía que, en el orden fiscal, implicaba el mantenimiento del viejo orden con los benéficos que reportaba.

4.5.2. La reforma de la Hacienda de Navarra por la Ley de 1841

La Ley de 1841 fue una de las consecuencias de la derrota carlista, en un momento de establecimiento del régimen liberal. Además de las reformas institucionales, introdujo medidas fiscales para articular los sistemas estatal y navarro, adoptando algunas que estaban inspiradas en los nuevos principios como la contribución directa. Si se comparan los recursos de la Hacienda del Reino hasta 1841 y la resultante de la Ley, se podrá apreciar que en 1841 se introdujo una importante reforma fiscal que inició el camino de homologación de la Hacienda navarra con la estatal.

Mantuvo una Hacienda propia de la Diputación en paralelo con la que de las instituciones del antiguo Reino de Navarra, aunque adaptando sus facultades tributarias para armonizarlas con las estatales. El que no realizara una declaración expresa reconociéndola no quiere decir que no existiera, por su función de adaptación y, cuando quiso señalar que regía exclusivamente la normativa esta-

tal, como en cuanto a los códigos, lo dijo. Así se desprende del reconocimiento genérico de las facultades de las antiguas instituciones por el artículo 10 y de la más concreta referencia a la contribución directa única (art. 25), de la que Navarra abonaría la cantidad de 1.800.000 reales.

La Ley de 1841 reguló las siguientes cuestiones económico-fiscales:

A. Régimen de las aduanas (art. 16):

Las aduanas interiores establecidas en el Ebro y gestionadas por el Reino pasaron con carácter definitivo a los Pirineos, siendo gestionadas por el Estado conforme a los aranceles generales de las demás aduanas. Se cumplió así un propósito de la Monarquía desde la Ilustración⁶⁵.

Con cargo a la contribución directa o, en su defecto, de los productos de aduanas se entregaría a la Diputación la cantidad necesaria para el pago de los réditos y amortización de su deuda y la atención de las necesidades que tenía sobre las tablas, que eran las relativas a las obras públicas. De este modo el Estado se hizo cargo de la deuda pública con cargo a su recaudación⁶⁶.

B. Venta de tabaco (art. 17):

Se administraría por cuenta del Gobierno, como en las demás provincias, abonándose a la Diputación o reteniendo esta de la contribución directa la cuantía con que estaba gravada. Quedaba el beneficio del impuesto en la Diputación, sustituyéndose la fórmula anterior del arrendamiento del impuesto establecido por Navarra para su gestión por la Hacienda nacional⁶⁷.

C. El estanco, suministro y exportación de la sal (arts. 18, 19, 20 y 21):

Se estancaba por cuenta del Gobierno, que se hizo cargo de las salinas previa indemnización, regulando los consumos y suministrándola a los Ayuntamientos. Se garantizaba la atención a mayores consumos y la exportación⁶⁸.

⁶⁵ ALLI ARANGUREN, J.C., El debate sobre el traslado de las aduanas en las Cortes de Navarra, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 266-337; P. Sáinz de Andino y el traslado de las aduanas del Ebro al Pirineo, *Príncipe de Viana*, núm. 232 (2004), pp. 511-544.

⁶⁶ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., p. 103: *Los más rudimentarios principios de derecho y de justicia exigían, pues, que el Estado, al hacerse cargo de las Aduanas de Navarra, tomara sobre sí las obligaciones que pesaban sobre las mismas, especialmente las referidas al pago, tanto del capital como de los intereses de la Deuda. [...] Así se comprende que la primera condición impuesta para el traslado de las Aduanas a la frontera de los Pirineos fuera que de la contribución directa que en adelante había de pagar Navarra se destinase la cantidad necesaria para satisfacer los réditos de la Deuda y demás atenciones que tenía consignadas en sus Tablas...* ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., pp. 63-72.

⁶⁷ ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., pp. 72-73. OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 108-109.

⁶⁸ ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., pp. 73-74. OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 109-111.

D. Se mantuvo la exención de usar el papel sellado (art. 22)⁶⁹.

E. Mantenimiento del estanco de la pólvora y del azufre (art. 23)⁷⁰.

F. Rentas provinciales y derechos de puertas (art. 24):

No se extenderían a Navarra mientras no se planteasen los nuevos aranceles y se estableciera que el derecho de consumo sobre los géneros extranjeros se cobrara en las aduanas. Este precepto fue objeto de polémicas posteriores cuando los Gobiernos pretendieron introducir en Navarra los impuestos de consumos y derechos de puertas vigentes en las restantes provincias a partir de 1849, aduciendo que ya estaban vigentes los aranceles. La Diputación sostuvo que no cabía su extensión salvo los derechos de consumo sobre productos extranjeros⁷¹.

G. Contribución directa (art. 25):

La contribución única, que recaudaría la Diputación, fue la fuente del cupo establecido en aquel momento en 1.800.000 reales, de los cuales se abonaban en concepto de gastos de recaudación y quiebra, porque los gestionaba la Diputación, 300.000 reales, es decir, un millón y medio de reales era la aportación (art. 25)⁷². Se fijó la cantidad alzada de carácter obligatorios que había de aportar Navarra, sin otras precisiones, que suponían reconocer a la Diputación la plena capacidad *para todo lo referente a la forma de cubrir el cupo, su reparto y cobro*, del mismo modo que ocurría con la tributación indirecta⁷³.

Sobre la determinación de la cuantía del cupo y el régimen fiscal aplicable en la provincia se centraron los debates posteriores, que fueron objeto de los convenios económicos, con el distinto alcance regulador que se expondrá. Siempre sostuvo la Diputación su capacidad normativa y recaudatoria por este concepto, como fue admitido por el Estado⁷⁴.

H. Dotación del culto y clero (art. 26):

La dotación de culto y clero en Navarra se haría por la ley general (art. 26)⁷⁵.

⁶⁹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 111-113.

⁷⁰ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 113-114.

⁷¹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 114-116.

⁷² ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., p. 76, expuso que la cuantía de millón y medio de reales era la mayor que había pagado la provincia al gobierno de Castilla. Los representantes del gobierno rechazaban en la negociación que se fijase *para siempre una cantidad inalterable, y mucho menos, cuando ocurriesen algunas contribuciones extraordinarias*.

⁷³ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., p. 117, señala que la novedad del precepto fue la de convertir en obligatorio el carácter voluntario de los anteriores donativos.

⁷⁴ Sobre la evolución del cupo entre 1841 y 1941: MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años de fiscalidad en Navarra (1841-1941)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, pp. 67-120.

⁷⁵ ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., p. 77. OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 118-120. La Diputación negoció que se estableciera una cuantía fija e inalterable,

En la Ley de 1841 nada se dijo de forma clara y directa sobre las facultades tributarias de Navarra, aunque se le reconoció la recaudación de la contribución directa (Art. 25) y la no extensión de las rentas provinciales y derechos de puertas (Art. 24)⁷⁶. Teniendo en cuenta el heterogéneo sistema fiscal vigente en aquel momento, basado en la imposición indirecta, el silencio supuso, y así se entendió, el mantenimiento de las competencias de la Diputación para establecer y exaccionar los tributos, cumpliendo las exigencias de la citada Ley. Fue clara en este caso la lógica de que lo no regulado era competencia propia de Navarra, que se confirmaba y adaptaba en los términos de la Ley, que excluyó expresamente de la competencia de la Diputación figuras, como la renta de aduanas, que hasta ese momento eran propias de su competencia. Así lo vinieron reconociendo, no sin fricciones, los sucesivos gobiernos⁷⁷.

Como consecuencia de la Ley de 1841 el sistema tributario de la provincia de Navarra quedó configurado del siguiente modo:

A. Contribución directa de la que procedía el donativo a la Corona anual de 1.800.00 reales en concepto de cupo fijo e inalterable.

B. Impuesto de culto y clero, que sustituía a los diezmos y primicias anteriores, conforme al régimen general, que terminó cuantificándose.

C. Impuestos indirectos sobre el tabaco, la pólvora y el azufre vigentes desde el Antiguo Régimen, quedando exenta del pago de rentas provinciales, derechos de puertas y papel sellado, así como aranceles aduaneros por el tráfico de importación y exportación.

D. Impuestos indirectos y repartos que estableciere la Diputación.

La ley de 1841 fue el inicio de la modernización del régimen fiscal de Navarra y de su adaptación a la fiscalidad liberal, que se iría desarrollando posteriormente hasta alcanzar en el Convenio de 1927 la unidad fiscal. Combi-

como se formalizó en el primer acuerdo de 1846 fijándola en tres millones de reales, confirmada por las RROO de 22 de septiembre de 1849, 5 de julio, 6 y 26 de diciembre de 1871.

⁷⁶ ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., p. 75, expuso que, por lo que se refiere a la contribución indirecta sobre el consumo el artículo 24 dispuso que, *los futuros aranceles sobre derecho de consumo a géneros extranjeros se pagarían también en Navarra, pero no que desde la publicación se introducirían en esta provincia las contribuciones de consumos y derechos de puertas, como después se quiso interpretar dándole un sentido diverso del que siempre tuvo*. Lo hizo invocando las palabras del Presidente de la Comisión en el Congreso de los Diputados, Sr. Goyeneche: *que sólo y únicamente de los derechos de consumos y no de otro alguno habla el precitado artículo del proyecto, sin que pueda extenderse a las rentas provinciales*. Afirmó que *este artículo fue el que más oposición sufrió por los delegados del gobierno, quienes manifestaban que no podían de ninguna manera consentir en que Navarra tuviese fijada para siempre una cantidad inalterable, y mucho menos, cuando ocurriesen algunas contribuciones extraordinarias*.

⁷⁷ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa...*, op. cit. I, pp. 127-129.

naba la fiscalidad directa con la indirecta, que incorporaría la reforma de 1845, aunque los métodos de recaudación fueron los de la época anterior por la falta de información catastral y de la adecuación de las bases tributarias, que posibilitaba el reparto arbitrario, la ocultación y el fraude. Se puede afirmar que se implantó, a pesar de los obstáculos opuestos por aquellos a quienes no convenía, por la propia necesidad de la Diputación de mejorar la recaudación para atender las crecientes necesidades del gasto provincial. Como expresó Simón Acosta al señalar el carácter de *institución histórica* de los convenios económicos de Navarra:

A diferencia de lo ocurrido en el País Vasco, donde los Concierdos han tenido siempre vigencia limitada y sus sucesivas versiones no han sido una mera actualización del ‘pacto’ fundacional del sistema, el Convenio de Navarra se aprobó en 1841 con vocación de permanencia y las reformas posteriores no han hecho sino modular, adaptándolo a las circunstancias del momento, el contenido concreto de la voluntad constituyente del sistema navarro de relaciones financieras, elevado a categoría de Ley estatal en 1841⁷⁸.

La Ley Paccionada fue la base para un proceso de lucha por el fuero que implicó un incremento del poder de la Diputación, tratando de sacarle potencialidades que en su propia literalidad no tenía, desde la vinculación negativa a que se ha aludido, dando carácter paccionado a todo lo que se derivara de ella. Así se plasmó en los sucesivos convenios económicos, que son una parte sustancial del régimen foral, y en cualquier otra materia en la que se plantease cualquier colisión con el Gobierno de Madrid⁷⁹.

Salta a la vista la gran diferencia entre la previsión de la Ley de 1841 sobre el régimen fiscal navarro, confirmado por los convenios económicos con el Estado posteriores, con lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley de 1876 sobre las provincias vascongadas. En esta se habilitó al Gobierno *para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje*, estableciendo el sistema fiscal general de *las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignent en los Presupuestos Generales del Estado*. Con la obligación de contribuir a los presupuestos del Estado *en la proporción que les corresponda* de igual forma que el resto de las provincias de España (art. 3).

⁷⁸ SIMÓN ACOSTA, E., El Convenio Económico, *REDF*, 98 (1998), p. 213. Así lo confirma el que en los sucesivos procesos de renovación de los convenios se haga referencia a la Ley de 1841.

⁷⁹ Así lo constata el preámbulo de la LORAFNA: *Al amparo de las citadas Leyes (1839 y 1841), que traían causa de sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviniendo con la Administración del Estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad.*

En cuanto se generaban situaciones conflictivas, cómo cada vez que había una iniciativa del Gobierno de Madrid en materia económica o tributaria para establecer un sistema uniforme de tributos o para elevar la aportación económica, se reaccionaba desde Navarra en contra, invocando las leyes de 1839 y 1841, aunque se estuviera utilizando este referente para mantener unos sistemas fiscales que estaban siendo superados en el resto del Estado. Con la defensa del *fuero* los liberales navarros trataban de mantener un modelo fiscal regresivo, que gravaba el consumo respecto a la nueva imposición que pudiese gravar el producto de los bienes y el mayor nivel de patrimonio y renta. A pesar de su liberalismo olvidaban, de forma interesada, que los artículos 8 y 339 de la Constitución de Cádiz de 1812 habían establecido el principio de proporcionalidad de los gravámenes a las rentas. Puede ser que tal olvido fuera por desconocimiento o, simplemente, porque tal Constitución era demasiado progresista y ellos eran liberales moderados, sobre todo a la hora de pagar, resultándoles más *justo* el pago sobre el consumo que sobre la renta y el patrimonio⁸⁰.

El tiempo demostró que el régimen de la Ley de 1841 no era invariable. Las reformas del cupo y del sistema fiscal se introdujeron en los convenios de 1849, 1877 y 1927 por el acuerdo entre el Gobierno y la Diputación.

V. La reforma fiscal de 1845 y el Convenio Económico de 1849

A lo largo de toda la época liberal el Gobierno central pretendió el establecimiento de la contribución directa y del nuevo sistema fiscal, integrando en ella el donativo y la contribución del culto y clero, distribuidas por capacidad de generar renta y no por medios indirectos. Frente a tal planteamiento la Diputación de Navarra invocaba la Ley de 1841 para mantener un sistema basado en la imposición indirecta sobre el consumo que beneficiaba a la burguesía dominante frente a la imposición sobre el producto de los bienes⁸¹. Esta actitud determinó

⁸⁰ DE LA TORRE, J., Hacienda foral y sistema financiero. En De la Torre, J., *Navarra Siglo XIX...*, op. cit., pp. 133-157, expone como el sistema fiscal estaba al servicio de las clases burguesas, de modo que *el éxito de la burguesía navarra consistió en prolongar durante más de un siglo un status tributario privilegiado y en postergar la plena modernización del sistema hacendístico durante cinco décadas* (p. 149). ALLI ARANGUREN, J. C., La reforma fiscal de Mon-Santillán y su repercusión en la autonomía tributaria de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 41-60.

⁸¹ DE LA TORRE, J., *Hacienda Foral...*, op. cit., p. 142: *si el gobierno insistía en esa equiparación fiscal con el resto de sus administrados era porque sencillamente los navarros pagaban menos de lo que les correspondía y, además, la Diputación no entregaba el cupo anual a la Hacienda española, sino que lo retenía para el pago de las obligaciones de la deuda foral. Aferrándose a las antigüedades de la Ley del 41, la estrategia de la burguesía que controlaba la Diputación pasaba por desarrollar unos mecanismos impositivos más laxos que los que se aplicaban en otras partes y por seguir salvaguardando la deuda pública.*

que el más moderno sistema fiscal español se retrasase en su asunción por la Diputación y aplicación en Navarra.

En el régimen institucional de Navarra la Diputación Foral era el símbolo del autogobierno, administradora y gestora de los recursos financieros armonizados con el Estado en los convenios económicos, convertidos en el instrumento más dinámico de todo el sistema, con un contenido claramente concertado entre las partes negociadoras. Los acuerdos económicos entre Navarra y el Estado formulados en la Ley de 1841 tuvieron necesidad de renovarse en 1849, 1877, 1927, 1941, 1969, 1990 y 1998 por medio de los correspondientes convenios económicos.

En el de 15 de agosto de 1927, durante la dictadura de Primo de Rivera, se consolidó el sistema de convenios al reconocer de una forma indubitada la autonomía financiera, el pacto sobre el cupo y los criterios de armonización, así como la inalterabilidad unilateral. En los mismos términos se pronunciaron todos los convenios posteriores. Los convenios se convirtieron en el elemento más significativo del régimen foral, exponente del pacto en materia económico-financiera y tributaria. Así lo sancionó el artículo 45.4 LORAFNA⁸².

A partir de la Ley de abolición de los Fueros Vascos de 1876, las *provincias exentas* iniciaron el mismo camino utilizando los Concierdos Económicos, que tuvieron un cierto paralelismo inicial, aunque con diferencias, llegando en los últimos años a una total similitud. Los invocaremos en la medida en que se produjeron acciones simultáneas de los Gobiernos respecto a unos regímenes forales que rompían el uniformismo.

5.1. La reforma fiscal de Mon y Santillán

La reforma tributaria de la Ley del Presupuesto General de 23 de mayo de 1845⁸³, conocida como de Mon y Santillán, buscó la *unidad fiscal* que exigía la reforma del cuadro tributario y establecer los principios racionales que debían presidirla. Exigió superar el sistema tradicional o histórico de los distintos Reinos de la Corona de Aragón, Castilla, Navarra y Vascongadas con fórmulas

⁸² Dispone el artículo 45.4 LORAFNA: *Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.* Frente a la claridad del precepto citado, GALLEGO ANABITARTE, A., Prólogo..., *op. cit.*, p. 12, sostiene que *los Concierdos Económicos jamás pueden ser contratos, como ha pretendido cierta doctrina foralista, porque su objeto (normas sobre impuestos, tributos, etc.) es una «res extra commercium».* Los Concierdos Económicos aprobados por Decreto no son más que Reglamentos aprobados por un procedimiento especial de elaboración.

⁸³ MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, *op. cit.*, pp. 145-147.

muy distintas, mucho más modernas en la primera por efecto de los Decretos de Nueva Planta y la influencia del sistema francés, que en las restantes⁸⁴.

Se basó en la imposición sobre el producto, introdujo en España los principios de la imposición directa entonces aplicados en Europa que permanecieron vigentes hasta la reforma de 1978: el modelo francés de impuestos reales o de producto, con una mínima aproximación a las ideas de la tributación personal de origen inglés (*income tax*), que apareció en la Constitución de Cádiz⁸⁵:

se estableció un sistema tributario coherente, sistemático y general, sin alterar las tradiciones recaudatorias del país. Este sistema tributario cumplía el mandato constitucional de introducir los principios de generalidad (acabando con los privilegios fiscales y las fiscalidades paralelas), uniformidad territorial y sistematización que evitase el caos y duplicidades impositivas. La reforma de A. Mon acabó con los principios tributarios del Antiguo Régimen⁸⁶.

Configuró el primer sistema fiscal moderno y unificado del Estado español basado en la imposición directa⁸⁷:

A. La contribución sobre los inmuebles, el cultivo y la ganadería.

Fue la base del nuevo sistema tributario, el elemento esencial de la reforma y *la base de todo el sistema tributario*⁸⁸. En la presentación de la reforma al Congreso el 8 de enero de 1945 el ministro Mon la justificó diciendo:

la abolición de la antigua prestación decimal que pesaba sobre la tierra, destruidas las antiguas prestaciones señoriales que la agobiaban, era indispensable imponer sobre la propiedad territorial una contribución cual se halla establecida

⁸⁴ ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma tributaria de 1845*, Madrid: IEF, 1971, p. 169; La reforma agraria de 1845. En *Información Comercial Española (ICE)*, agosto 1964. VALLEJO POUSADA, R., Reforma y contrarreforma tributaria en 1845-1852, *Revista de Historia Económica*, 1 (2001), pp. 53-80. ALLI ARANGUREN, J. C., Fiscalidad y crecimiento económico. 150 aniversario de la reforma Mon-SANTILLÁN y su repercusión en Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 42-59.

⁸⁵ Como se ha recogido, el artículo 8 de la Constitución de Cádiz de 1812 estableció el principio de proporcionalidad de los gravámenes a las rentas individuales al disponer: *Todo español está obligado, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes*. Por su parte, el artículo 339 dispuso que *las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno*. ARTOLA, M., *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid: IEP, 1959, p. 348.

⁸⁶ COMÍN, F., *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, I, Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1988, p. 41.

⁸⁷ COMÍN, F., *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona: Crítica, 1996, pp. 74-81; *Hacienda y Economía...*, *op. cit.*, pp. 39-45, 139-147. FERREIRO LAPATZA, J. J., Los impuestos estatales: evolución histórica. En Ferreiro Lapatza, J. J. y otros, *Curso de Derecho Tributario*, Madrid: M. Pons, 1993, pp. 23-26. FONTANA, J., *La Hacienda en la Historia de España 1700-1931*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1980, pp. 43-52.

⁸⁸ SANTILLÁN, R., *Memorias*, Pamplona: Estudio General de Navarra, colección histórica, 1960, p. 101.

en todos los países de Europa y como lo ha estado en todos los tiempos, pues claro y sabio es que sobre los productos de la tierra se han impuesto siempre las primeras contribuciones, porque los productos de la tierra preceden a los de la industria y el comercio⁸⁹.

El artículo 2 de la Ley de Presupuestos de 1845 estableció *una contribución de repartimientos sobre el producto líquido de los bienes inmuebles y del cultivo y ganadería*, que se fijó en 300.000.000 de reales.

El artículo 5 señaló las contribuciones del sistema antiguo que se refundían en la nueva: la de paja y utensilios; la de frutos civiles; la parte del catastro, equivalente y talla de la Corona de Aragón, correspondiente a la riqueza territorial y pecuaria; la de cuarteles en la parte que tiene de repartimiento; el derecho de sucesiones; la manda pía forzosa; el donativo señalado a las provincias vascongadas; el cupo territorial de la contribución de culto y clero».

El artículo contuvo una referencia expresa a su establecimiento en Navarra en el párrafo segundo, incorporando la contribución directa de Navarra y el cupo del culto y clero: *Queda también comprendida en esta contribución la directa señala a la provincia de Navarra por el artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841, así como el cupo correspondiente a la misma provincia por razón de culto y clero*.

Se gravaban los rendimientos de los bienes inmuebles, el cultivo y la ganadería por medio de un cupo global nacional, que se repartía por provincias, que distribuían por pueblos y estos entre los propietarios en proporción de los bienes inmuebles y ganados amillarados⁹⁰. Se convirtió en la fuente de recaudación más importante del sistema por su cuantía, que supuso una cuarta parte de los ingresos del Tesoro.

B. El subsidio industrial y de comercio o Contribución Industrial.

Era un impuesto directo sobre el producto de esas actividades y de las profesiones, que se recaudaba por el sistema de cuota, más perfecto que el de cupo anterior. La Ley señalaba la cantidad a pagar por contribuyente determinando el hecho imponible, la base y el tipo de gravamen, con independencia del resto de contribuyentes y la cifra total de la recaudación. El subsidio industrial y el de comercio se desdoblaban en un gravamen fijo y otro proporcional. El fijo se exigía conforme a la tarifa que fijaba las cuotas a pagar según bases de población, pero cuando no estaban sujetas a ellas eran *extraordinarias y especiales*. La cuota

⁸⁹ GARZÓN PAREJA, M., *Historia de Hacienda de España*, II, Madrid: IEF, 1984, p. 940.

⁹⁰ ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 129-141. A la etapa de la Contribución Territorial Rústica que transcurrió entre la reforma de 1845 y 1906 se le denomina la de los *amillaramientos*, para diferenciarla de la que se inició en 1906 hasta la reforma de 1964 en la que se puso en funcionamiento el Catastro Parcelario.

proporcional era un 10% de los alquileres de la vivienda y edificios que utilizaba el contribuyente, como signo externo, pero tuvo vigencia de un solo año⁹¹.

C. La contribución de inquilinatos.

En el proyecto del gobierno se trataba de gravar a quienes tenían colocados los capitales en el extranjero y a los que disfrutaban de grandes retribuciones, efectuándose la imposición *por alguna señal exterior*. En las bases propuestas para la contribución se establecían porcentajes sobre los alquileres, con obligación de pagar la contribución de los propietarios por las casas que habitaran, estableciéndose exenciones entre las que figuraban las de los trabajadores a simple jornal; posibilitándose la repercusión por parte del propietario en los arrendamientos. La nueva figura fue considerada, como dijo el dictamen de la comisión de presupuestos, *gravosa en su esencia, complicada en su forma y de casi imposible exacción en al generalidad del Reino*.

El artículo 9 de la Ley de Presupuesto la estableció sobre las bases señaladas, afectando a los alquileres superiores a tres mil reales en Madrid, a dos mil en capitales de provincias y puertos habilitados y a más de mil quinientos en los demás pueblos, manteniéndose la obligación de pago para los propietarios por la casa que habitaran. Fue suprimida un año después por Real Decreto de 27 de marzo de 1846⁹².

La reforma de Mon-Santillán configuró la imposición indirecta con base en los siguientes impuestos:

A. Derecho de hipotecas.

Para Santillán era un medio *dirigido más que a aumentar los ingresos del Tesoro, a dar firmeza y solemnidad a las garantías de la propiedad inmueble y a sus cargas u obligaciones*. De este modo el derecho de hipoteca tenía la misión doble de proporcionar a los particulares garantías para sus derechos de propiedad y de *facilitar al gobierno una gran cantidad de datos acerca de la riqueza pública*⁹³.

En el artículo 10 dispuso el establecimiento sobre las bases que el mismo señalaba. Conforme a la primera quedaba sujeta al impuesto toda traslación de bienes inmuebles *inter vivos* o *mortis causa*, ya fuera en propiedad o usufructo, arriendo o subarriendo, imposición de censos y cargas⁹⁴. Se exceptuaban las

⁹¹ ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 143-150.

⁹² ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 157-161.

⁹³ SANTILLÁN, R., *Memorias...*, *op. cit.*, p. 84. ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 161-166.

⁹⁴ El Real Decreto de 31 de diciembre de 1829 dispuso que el *derecho de hipotecas* gravase con un 5% el valor de los cambios, donaciones y contratos con traslación del dominio directo o indirecto de los bienes inmuebles, un 4% de alcabala en la venta de fincas, y una imposición gradual sobre las

adquisiciones hechas en nombre o interés del Estado, aun cuando se declaraba la obligación de registrar las respectivas operaciones. La carga del impuesto se trasladaba al adquirente; en los arrendamientos al arrendador, ya fuese el propietario o el usufructuario; en los subarrendos al arrendatario que cedía o traspasaba su derecho; en las imposiciones de censos a la persona a cuyo favor se imponía, y en las redenciones al propietario que redimía.

El impuesto no tuvo mucha fortuna, fue muy criticado⁹⁵ y se vio seriamente dificultado por el régimen derivado de la Ley Hipotecaria de 1860, así como por el debate de competencias entre Hacienda y Justicia. Se le denominó posteriormente Impuesto de Derechos Reales con un ámbito imponible mayor.

B. Impuestos sobre el consumo de especies determinadas.

En el artículo 7 de la Ley de Presupuestos se estableció:

un derecho general sobre el consumo de las especies del vino, sidra, chacolí, cerveza, aguardiente, licores, aceite de oliva, jabón y carnes. En esta imposición se refunden las rentas llamadas provinciales, compuestas de los derechos de alcabala, cientos y millones, y la parte del catastro, equivalente y talla que no se refunde en la contribución sobre inmuebles, cultivo y ganadería.

Dispuso el artículo 8 que continuarían cobrándose en las capitales de provincia y puertos habilitados los derechos de puertas que en ellos hay establecidos, arreglándose, no obstante desde luego, a la tarifa que acompañaba a las bases del artículo anterior, los de las especies que en ellos se comprendían⁹⁶.

En 1899 se creó el impuesto sobre la importación y fabricación del azúcar. Quedaron subsistentes los impuestos municipales sobre el consumo, los derechos de puertas sobre las mercancías a la entrada de puertos y ciudades, los monopolios fiscales, el papel sellado y efectos timbrados (Impuesto del Timbre del Estado a partir de 1851) y el Impuesto de Aduanas.

C. Los ingresos de los monopolios estatales de la sal (vigente hasta 1869), el tabaco, la pólvora y la lotería.

Este sistema fiscal permaneció hasta 1900 a pesar de las variaciones derivadas de la transformación económica del país y de no garantizar la suficiencia

sucesiones de vínculos y mayorazgos sobre los bienes libres con tipos desde el 2% para herencias entre cónyuges y el 12% en las sucesiones *ab intestato* de cuatro grado.

⁹⁵ La concepción liberal rechazaba el impuesto que afectaba a las sucesiones. TOLEDANO, E., *Curso de instituciones de Hacienda Pública en España*, II, Madrid, redición del IEP, 1963, p. 684 decía que *científicamente el derecho de hipotecas deberá desaparecer; desigual, injusto, odioso, sirviendo sólo para entorpecer la circulación, es más bien que un impuesto, un medio de sacar dinero*. Si el Gobierno consideraba necesario crear un Registro *fije una retribución por los gastos que le ocasiona, pero de esto a un tributo hay la inmensa diferencia que media de lo justo y lo equitativo a lo que no lo es*.

⁹⁶ ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 151-156.

de los recursos de la Hacienda. Tenía desajustes en cuanto que el impuesto de producto gravaba los inmuebles pero no lo hacía con las rentas del trabajo, el capital y las sociedades, que se superaron estableciendo en 1851 el *Impuesto sobre Sueldos y Asignaciones*, y sobre el capital mobiliario. En 1875 se estableció el *Impuesto sobre Cédulas personales* como documentos necesarios para realizar actos de diversa naturaleza, con distintas clases y valor según los signos de renta como los sueldos, alquileres o impuestos que se abonaban. Puede considerarse el inicio de la imposición sobre la renta y estuvo vigente hasta 1943.

También el subsidio de la industria y el comercio era ventajoso respecto al de inmuebles, sobre los que recaían la mayor presión fiscal directa. Para corregirlo se introdujeron algunas reformas como la de 1893 que diferenció los productos de los inmuebles rústicos y urbanos.

El contenido de esta reforma suponía la aplicación en España de los principios de la fiscalidad liberal dotados de generalidad, coherencia y uniformidad. Fueron asumidos a lo largo del siglo XIX por los partidos políticos liberales con responsabilidad de gobierno, aunque tuvo la oposición de quienes soportaban sus efectos, que eran los propietarios y productores agrarios por la imposición directa, y los consumidores urbanos por la indirecta. La reforma de 1845 supuso, en sí misma, un considerable progreso respecto al regresivo y confuso sistema fiscal del Antiguo Régimen, a pesar del obsoleto régimen recaudatorio y del generalizado fraude fiscal. Sin embargo, resultó insuficiente la recaudación para atender los gastos del Estado, que fue suplida con los ingresos procedentes de los bienes nacionales desamortizados. Para la mejora de la recaudación por medio de una adecuada información fiscal se trabajó desde 1865 en la elaboración del Catastro. La situación la resumió Fontana:

la mayor parte de los nuevos ingresos se obtuvieron de una contribución directa sobre la riqueza agraria y la propiedad inmueble, y de una contribución indirecta sobre el consumo de productos muy ligados a la alimentación popular. Lo peor de la primera fue que, al no asentarse en un catastro establecido con las debidas garantías, sino en simples estimaciones de riquezas realizadas por los ayuntamientos, permitió una enorme ocultación que favorecía a los grandes propietarios, cuya influencia en los órganos de gobierno municipal solía ser decisiva, dejando la mayor parte de la carga a los pequeños campesinos⁹⁷.

5.2. El Convenio Económico de 1849

El Gobierno quiso aplicar a Navarra la nueva fiscalidad por medio de la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, cuyo artículo 5.2, *contribución*

⁹⁷ FONTANA, J., *La Hacienda...*, op. cit., p. 4.

sobre inmuebles, cultivo y ganadería, pretendió refundir la directa señalada a la provincia de Navarra por el artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841⁹⁸. Tras el debate el artículo 5-2º incluyó además *el cupo correspondiente a la misma provincia por razón de culto y clero*. El precepto implicaba que las contribuciones directa y del culto y clero (arts. 25 y 25 de la Ley de 1841) quedaban refundidas en la nueva contribución territorial⁹⁹.

Por el contrario, la Diputación de Navarra los rechazó sosteniendo la permanencia de ambas contribuciones, con la posibilidad de hacer el repartimiento conforme a su criterio. Por acuerdo de 16 de agosto de 1845 declaró:

que la Diputación no considera aplicable a Navarra dicha Ley si se ha de observar la de 16 de agosto de 1841 en que a virtud del Convenio de Vergara se pactó, oyendo a la provincia, la única contribución que debería pagar al Estado. Esta ley que los navarros todos miran como contractual y sustituida, con apreciables adquisiciones de la Corona, al antiguo pacto foral.

Por Real Orden de 30 de noviembre de 1845 se atendió la demanda de la Diputación, estableciendo como únicas contribuciones la directa y el importe de la dotación del personal y gastos del culto y clero, que formarían el cupo anual que Navarra debía contribuir al Estado como parte de los 300.000.000 de reales de la nueva contribución territorial, asumiendo que la recaudación del reparto corriera a su cargo. El cupo total se entendió que se integraba por 1.800.000 reales de 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.

Entendiendo que no se respetaba el pacto en cuanto a la contribución territorial, la Diputación de Navarra encomendó a los Sres. Bezunarte y Fernández la negociación con el gobierno del cupo por contribución del culto y clero.

En sesión de 9 de abril de 1846 conoció la Diputación del oficio de los comisionados en Madrid informando de la negociación y acordó contestarles *que se ciñesen estrictamente en su comisión a la liquidación de la contribución*

⁹⁸ En el repartimiento confeccionado las bases utilizadas eran los cupos territoriales y de casas de 1822 y 1823, la extraordinaria de guerra de 180.000.000 millones y la población de cada provincia según el censo electoral. Conforme el mismo correspondían a Navarra 5.930.114 reales que quedaron reducidos a 4.930.000 reales conforme al reparto de 26 de julio de 1845. Este segundo reparto es consecuencia del mandato al gobierno para que realizara las rectificaciones necesarias en el repartimiento atendiendo a *las mejores bases de los anteriores repartimientos generales* (artículo 3º de la Ley de Presupuesto de ingresos de 1845). *Diario de sesiones de las Cortes*, legislatura 1844-45, tomo III, sesión de 10 de abril de 1845, p. 2002.

⁹⁹ MARTÍNEZ BELOQUI, M. S., *Navarra, el Estado...*, op. cit., pp. 170-256.

del clero, rechazando todas las demás indicaciones de la Dirección de Rentas como contrarias al arreglo foral.

El nuevo acuerdo se recogió en la Real Orden de 22 de abril de 1846, de la que conoció la Diputación en sesión de 4 de mayo, fijando de forma transitoria la contribución de culto y clero en 3.000.000 de reales, siendo la Diputación encargada de su distribución y la Intendencia del cobro, aunque con el deber de notificar a Hacienda los repartimientos y los datos estadísticamente pertinentes. Nuevamente rechazó la Diputación en sesión de 16 de marzo de 1847 la interpretación que hacía el Ministerio de Hacienda, haciendo constar cual era el régimen fiscal de Navarra:

que se procede con error en suponer que la provincia de Navarra está sujeta a la contribución de inmuebles ni a ninguna otra, excepto las que se estipularon en la Ley de 16 de agosto de 1841; una de ellas es la única contribución directa que expresa el artículo 25 equivalente al antiguo donativo voluntario que solían conceder las Cortes de Navarra a sus monarcas, y la otra la de Clero según el artículo 26, la cual se fijó de acuerdo con los comisionados de la Diputación en tres millones de reales por Real Orden de 22 de abril de 1846 [...] bajo este principio todo cuanto manifiesta dicha Dirección es inadmisibles en Navarra, y nada necesario para el gobierno; porque la forma del repartimiento sólo interesa a los naturales del país; y su Diputación siguiendo la índole de sus costumbres y arreglándose al texto de su legislación particular, lo verificó por los medios más equitativos, sencillos y menos costosos que hoy se han conocido.

Respecto a las formas del partimiento rechazó las propuestas de la Dirección General de Contribuciones directas con una invocación de las circunstancias que se habían superado por el Convenio de Vergara:

en la provincia de Navarra, donde eran designadas las cantidades fijas y con qué deben contribuir, no puede aplicarse las ideas que emite dicha dirección, a quien conviene tanto no ocuparse de indagaciones inútiles supuesta la exactitud de esta provincia en satisfacer lo que se le tiene asignado, como a los pueblos en que no se les moleste con exigencias imposibles, y que además excitan a cada paso su natural suspicacia sobre la observancia del Convenio de Vergara con el que la Nación adquirió la paz, y Navarra cedió parte de sus antiguas libertades, reservándose las que contiene la Ley de 16 de agosto de 1841 que Su Majestad tiene prometido, repetidas veces, observar religiosamente.

En sesión de 24 de septiembre de 1847 conoció la Diputación de la Real Orden del día 18 de septiembre en la que se analizaba el contenido de su anterior pronunciamiento sobre el modo de efectuar el reparto, rechazando sus planteamientos y acordando que los repartimientos¹⁰⁰:

¹⁰⁰ Sobre la evolución en Navarra de las contribuciones por repartimientos: MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años...*, *op. cit.*, pp. 121-178.

en lo sucesivo lo verifiquen en todos imponiendo ambas contribuciones sobre riqueza territorial, industrial y comercial y no por medio de arbitrios ni otros indirectos [...] que en el preciso término de dos meses todos los Ayuntamientos presenten los resúmenes catastrales en que se comprendan las cantidades líquidas imponibles de cada contribuyente, las cuotas de las respectivas contribuciones y el total de ambas; de manera que llevadas que sean a efecto estas disposiciones la Diputación tendrá el placer de proporcionar a V. S. todos los datos que sean exigibles en la materia.

Con motivo de la Ley de culto y clero de 20 de abril de 1849 se negoció por los comisionados navarros señores Marichalar y Vicuña el cupo de Navarra, dando lugar a la Real Orden de 22 de septiembre de 1849, que se dictó *deseando conservar el pensamiento esencial de la citada Ley Foral de 1841 y cortar nuevas interpretaciones acerca del cumplimiento de su artículo 26*. De la misma conoció la Diputación en sesión de 4 de octubre de 1849.

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*. Se autorizó a la Diputación para incluir la riqueza industrial y comercial, aun cuando debía facilitarse a la administración de Hacienda los datos de los repartimientos

Estos acuerdos pueden considerarse como los primeros convenios económicos en cuanto supusieron una modificación de los términos de la Ley de 1841.

El efecto conjunto de la Ley de 1841 y de los anteriores acuerdos fue que entre los años 40 y principios de los 70 del siglo XIX el Estado no recaudaba nada por concepto de cupo porque la deuda navarra, de la que se había hecho cargo el Estado por el traslado de las Aduanas, lo absorbía íntegro:

el resultado de esta nueva foralidad tributaria residía en que Navarra quedaba en una situación privilegiada respecto al resto de las provincias –a excepción de las vascongadas–, puesto que en relación a su riqueza pagaría menos y se salvaguardaban los intereses de los acreedores de la deuda pública. Y más aún, el éxito radicó en quedar fuera del sistema tributario general que regía en España desde 1845. La cuestión inmediata pasa por buscar las respuestas a cómo fue posible que los liberales navarros –que, no se olvide, habían ganado la guerra contra los carlistas– consiguiesen un status de privilegio fiscal. Habría que tener en cuenta que adaptarse a la unidad constitucional tuvo un precio: renunciar a algunas características de su pasado feudal –el cordón aduanero y sus Cortes estamentales– para obtener las ventajas del presente y futuro capitalista –integrarse en el mercado español y pagar menos impuestos que el resto de los españoles– pero, además, la amenaza de una nueva guerra y evitar los costes del sistema fiscal castellano tuvieron que jugar en esa apuesta de las clases dominantes navarras¹⁰¹.

¹⁰¹ DE LA TORRE, J., Hacienda Foral..., *op. cit.*, p. 143.

La justificación de la tolerancia de los gobiernos de Madrid con esta situación puede basarse en la permanente amenaza carlista, –que terminó concretándose en una segunda guerra–, los gastos de la guerra civil que habían realizado la Diputación y los municipios, el menor gasto que realizaba respecto a otras provincias y la seguridad de consolidar las instituciones y el régimen liberal al que ayudaba decididamente la Diputación. De este modo *la burguesía navarra había conseguido un status privilegiado en sus relaciones con la hacienda estatal. Todo lo que en Navarra se recaudaba, en Navarra se gastaba*. Todo ello con un régimen fiscal favorable en cuanto a los impuestos y la recaudación:

en Navarra se obtuvo una fórmula regresiva que había funcionado durante su pasado feudal: la contribución foral se distribuirá en relación al número de habitantes de cada localidad -la capitación-, sin distinguir entre pobres y ricos. Los efectos de ese sistema de reparto tenían un beneficiario claro: la burguesía agraria que controlaba los Ayuntamientos y que así estará en condiciones de repartir la cuota impositiva sin la equidad que se derivase de la capacidad de pago según los distintos niveles de renta [...] así se comprenderá mejor que el modelo fiscal mantenía la desigualdad por partida doble. A escala regional mantenía un status diferenciado y a escala interna los privilegios fiscales beneficiaban a una minoría: la oligarquía terrateniente¹⁰².

VI. EL CONVENIO ECONÓMICO DE TEJADA VALDOSERA DE 1877

Aun cuando se puede hablar de un primer acuerdo o convenio de contenido económico acordado en 1849 para fijar la cuantía de la contribución del culto y clero, sin embargo la tradición y la doctrina forales no han considerado que existió hasta el acuerdo de 1877 conocido como Convenio de Tejada Valdósera. No se han dado razones para ello, quizá pese el limitado alcance de aquél en cuanto supuso precisar una cláusula abierta de la Ley de 1841, mientras que este tuvo un inicio de más alcance respecto a la fiscalidad foral, aunque terminó limitándose a un incremento de la aportación.

6.1. Su encuadramiento histórico en la restauración canovista

La Ley de 1841 y los primeros incidentes sobre la aplicación del régimen fiscal estatal en Navarra se produjeron durante el periodo moderado (1844-1854) del azaroso reinado de Isabel II, aunque fueron una constante del periodo liberal hasta el fin de la Restauración. Esta constituyó uno de los momentos más impor-

¹⁰² DE LA TORRE, J., Hacienda Foral..., *op. cit.*, p. 144.

tantes del siglo XIX representando la consolidación y decadencia del régimen liberal¹⁰³.

La Restauración se produjo al final de un periodo convulso que se inició con el levantamiento de O'Donnell el 7 de julio de 1854 en Torrejón de Ardoz y la revolución progresista que alzó a Espartero al poder configuró el régimen de *los dos cónsules*. Durante el bienio se produjo la *desamortización civil* de Madoz de los bienes municipales de propios y comunales, que benefició a los grandes propietarios en detrimento de los pequeños labradores y de los vecinos pobres que disfrutaban de los aprovechamientos del común. El 14 de julio de 1856 dimitió el general Espartero y se aplastó en Madrid el movimiento progresista.

Entre 1856 y 1868 corrió la época del gobierno de la Unión Liberal y de la llamada *dictadura de O'Donnell*, que, tras su voluntario exilio y la muerte de Narváez, condujo a la disolución del régimen isabelino. Durante los años 1859 y 1860 se produjo la guerra con Marruecos que concluyó con las victorias de Castillejos y Wad-Ras. El 2 de abril de 1860 desembarcó en San Carlos de la Rápita el pretendiente carlista Carlos VI. El 3 de enero de 1866 se produjo el fracasado pronunciamiento del general Prim en Villarejo de Salvanes, y el 22 de julio la sublevación de los sargentos del cuartel de San Gil.

A partir del 18 de septiembre de 1868 y hasta diciembre de 1874 se extendió el *sexenio revolucionario*. La revolución de 1868 constituye el movimiento de masas más importante del siglo XIX y estuvo propiciada por la acumulación de la crisis económica a la política, además de la gravedad de los problemas sociales de desempleo y pobreza. Se inició con el golpe del almirante Topete, dirigido por los generales Serrano y Prim, que configuraron una coalición de unionistas y progresistas. El 29 de septiembre Isabel II abdicó y abandonó España. La pretensión de sustituir el régimen moderado, el despliegue de los movimientos proletarios, la intensificación de las actitudes críticas, junto con la crisis económica, determinaron la reacción burguesa hacia posturas más conservadoras y el incremento de las posibilidades políticas del carlismo, como defensor de la religión, la Iglesia, los valores tradicionales y el orden.

Tras las elecciones de 15 de enero de 1869, las Cortes aprobaron el 6 de junio una nueva Constitución democrática, que reconoció la libertad de imprenta, de cultos y de enseñanza, los derechos de asociación y reunión, estableció el sufragio universal y superó el voto censitario, restablecido posteriormente por la Restauración, y mantuvo la forma monárquica en la persona de un rey elegido por las Cortes. Prim vetó del trono a los Borbones y propuso como rey a Ama-

¹⁰³ COMELLAS, J. L., *Historia de España contemporánea*, Madrid, 1993, pp. 125-250. ARTOLA, M., *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, 1981.

deo de Saboya, quien fue elegido por las Cortes el 14 de noviembre de 1870, llegando a España casi coincidiendo con el asesinato de su patrocinador el 27 de diciembre de 1870.

El 21 de abril de 1872 se desató la sublevación carlista bajo la autoridad del pretendiente Carlos VII, defendiendo la restauración de la monarquía tradicional renovada por la libertad y la representatividad, la atención a los problemas sociales causados por el liberalismo y el respeto a los fueros y el autogobierno de los pueblos. Este nuevo alzamiento carlista coincidió con el progreso en Cuba del levantamiento independentista iniciado en 1868, que concluyó con la paz de Zanjón en 1878. El 11 de febrero de 1873 abdicó Amadeo I y se proclamó la I República el 11 de junio.

La I República fue considerada como la culminación del proceso revolucionario abierto en 1868¹⁰⁴. Su base doctrinal fue el federalismo de Pi y Margall, quien sostuvo la idea de una república laica, igualitaria y descentralizada, respetuosa de la pluralidad de los pueblos ibéricos y los derechos naturales de las personas *anteriores y superiores a toda legislación positiva*¹⁰⁵. En marzo de 1873 se convocaron las Cortes Constituyentes y el 11 de junio se proclamó la República Federal. A partir de junio, se produjo la insurrección cantonalista en Levante y Andalucía.

Los sucesivos presidentes del poder ejecutivo, que no de la República, –Figueras, Pi y Margall y Salmerón– fueron incapaces de asentar el nuevo orden. Finalmente Castelar suspendió la sesión de las Cortes y gobernó por decreto, acabó con el cantonalismo e hizo frente a la guerra carlista, que progresaba peligrosamente a causa de la debilidad del régimen y se había extendido a Santander, el Maestrazgo y Gerona, mientras se encontraban sitiadas las plazas de Bilbao y Pamplona. El 2 de enero de 1874 se reabrió la sesión de las Cortes en las que prosperó la moción de censura apoyada por la mayoría republicana. El 8 de enero de 1874, cuando se debatía la elección del nuevo presidente, entró un pelotón de militares mandado por el general Pavía, y las Cortes quedaron disueltas. El general Serrano se hizo cargo del poder el 4 de enero, sofocó la insurrección cantonal y obtuvo importantes victorias contra los carlistas en la guerra del Norte.

La búsqueda de una salida a la situación condujo a Cánovas del Castillo a crear un ambiente propicio a la restauración de la monarquía en la persona del

¹⁰⁴ PÉREZ AYALA, A., «La I República marco político y proyecto constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, 105 (1999), pp. 29-71.

¹⁰⁵ Así lo reconocía el título preliminar del proyecto de Constitución de 1873. PÍ Y MARGALL, F., *Las nacionalidades*, Madrid, 1882. JUTGLAR, A., *El constitucionalismo revolucionario de Pi y Margall*, Madrid: 1970, TRUJILLO, G., *El Federalismo español*, Madrid: Edersa, 1967.

hijo de Isabel II, que en aquel año de 1874 alcanzaba la mayoría de edad¹⁰⁶. El 29 de diciembre el general Martínez Campos se sublevó en Sagunto y se produjo la Restauración en la persona de Alfonso XII, inaugurando una época con entidad propia, que alcanzó hasta la proclamación de la II República en 1931¹⁰⁷. Para Vicens Vives:

La restauración fue esencialmente un acto de fe en la convivencia hispánica. Aún hoy cabe admirar el tacto con que se procedió a la redacción de las Carta constitucional de 1876, la imparcialidad que presidió a la redacción de los grandes códigos legales, el Código civil, la Ley Hipotecaria, las leyes de enjuiciamiento civil y criminal. Cánovas quiso hacer un Estado legal, no arbitrista, respaldado por las fuerzas vivas del país: propietarios agrícolas, industriales y burgueses, y por un ejército sin veleidades de pronunciamientos. Su política fue, pues, conservadora, sin más concesiones que las necesarias para dar al juego parlamentario vertebración dialéctica activa, pero limitada a intereses no trascendentes¹⁰⁸.

Durante este tiempo se conoció un periodo de prosperidad económica¹⁰⁹, favorecida por la estabilidad de un sistema político de alternancia que mejoró la convivencia:

Todos cabrán en la monarquía constitucional, y dentro de ella podrán sostenerse cuantas opiniones y puntos de vista sean compatibles con sus principios esenciales. A todos habrá de transmitirse la seguridad de hallarse proscrita toda represalia: la Restauración era la paz, el olvido del pasado, la conciliación de todos los intereses; era la continuación la historia de España¹¹⁰.

La guerra carlista terminó con la huida a Francia de Carlos VII el 28 de febrero de 1876¹¹¹. El 30 de junio fue proclamada la Constitución de 1876. Tras el fin de la guerra carlista, el 21 de julio de 1876 se dictó la Ley abolicionista por la que se adecuaron los fueros de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya a la unidad constitucional, tal y como había previsto la Ley de 25 de octubre de 1839.

¹⁰⁶ Un estudio de Cánovas como referente de la derecha española a partir de la Restauración: PIQUERAS, J.A., *Cánovas y la derecha española*. Barcelona: Península, 2008.

¹⁰⁷ COMELLAS, J. L., *Historia de España contemporánea*, Madrid: Rialp, 1993, pp. 251-407. MARTÍNEZ CUADRADO, M., *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid: Alianza, 1986.

¹⁰⁸ VICENS VIVES, J., *Aproximación a la Historia de España*, Barcelona: Editorial Vicens Vives, 1966, p. 166.

¹⁰⁹ GARZÓN PAREJA, M., *Historia de la Hacienda de España*, II, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pp. 1023-1094.

¹¹⁰ BERMÚDEZ DE CASTRO Y O'LAWLOR, S., MARQUÉS DE LEMA, *De la revolución a la restauración*, Madrid: Voluntad, 1927, pp. 601-602.

¹¹¹ CLEMENTE, J. C., *Las guerras carlistas*. Barcelona: Sarpe, 1982. OYARZUN, R., *Historia del carlismo*, Madrid: Alianza, 1969.

La Constitución de 1876 se fundamentó en el concepto de *unidad nacional* en la monarquía, institución integradora que aunaba la soberanía nacional con las Cortes, en lo que Cánovas denominó la *constitución interna de España*:

invocando toda la historia de España, creí entonces [1876], creo ahora, que deshechas como estaban, por movimientos de fuerzas sucesivos, todas nuestras Constituciones escritas, a la luz de la Historia y a la luz de la realidad presente, sólo quedan intactos en España dos principios: el principio monárquico, el principio hereditario, profesado profunda, sincerísimamente, a mi juicio, por la mayoría de los españoles, y de otra parte, la institución secular de las Cortes¹¹².

Se restauró el voto censitario, que benefició a los propietarios, las oligarquías y el caciquismo¹¹³. Según expuso Costa, el caciquismo estaba organizado y jerarquizado por medio de los *oligarcas* que eran políticos notables de los partidos alternantes con su organización y residencia en Madrid; los *caciques* eran dirigentes locales de los partidos vinculados a personas y familiar con poder económico y prestigio que controlaban las estructuras políticas territoriales, enlazados entre sí por el *gobernador civil*¹¹⁴.

La organización y las formas políticas de la Restauración fueron la manifestación de la falta de madurez de la sociedad con un desfase entre la declaración y el ejercicio del derecho:

desfase entre derechos ciudadanos y realidades sociales, con su proyección en la *ficción electoral* y en el famoso caciquismo. Sin embargo, cabe hacer dos advertencias: 1) no fue el problema del sistema de Cánovas falsear los resultados del sufragio, sino *lograr resultados* llenando un vacío; sustituir un *despliegue ciudadano* que no se produjo, que tardó mucho tiempo en producirse; 2) el sis-

¹¹² Citado por SEVILLA ANDRÉS, D., *Historia Constitucional de España (1800-1966)*, Valencia: Edit. Escuela social, 1966, pp. 215-216.

¹¹³ VICENS VIVES, J., *Historia social y económica de España y América, IV*, Barcelona: Edit. Vicens Vives, 1959, pp. 380-381. SÁNCHEZ DE TOCA, J., *Reconstitución de España*, Madrid: Imprenta de Jaime Ratés Martín, 1911, pp. 116-117, expuso el control sobre el voto que realizaban los caciques de la Restauración: *La oligarquía electoral, que lleva actualmente como rebaño humano a los campesinos y villanos, sujeta más férreamente la gran masa de la nación a la coyunda de los caudillos de mesnada que, engranándose con la escala superior de la jerarquía, tramitan la recomendación de sus desafueros para que los guarden y hagan guardar los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas de cualquier clase y dignidad*. CARR, R., *España 1808-1839*, Barcelona: Ariel, 1970, p. 354, señala que con la Restauración se transformó una monarquía democrática en una oligarquía, en un *nuevo feudalismo basado en [...] amigos complacientes, que se escalonaba jerárquicamente desde la gran oligarquía de Madrid a los pequeños tiranos de los municipios. No se trataba de un régimen parlamentario con abusos: el abuso era el sistema mismo*.

¹¹⁴ COSTA, J., *Oligarquía y caciquismo, colectivismo agrario y otros escritos*, Madrid: Alianza, 1967, p. 27.

tema, por tanto, no *marginó* según tantas veces se ha dicho, al *cuarto estado*; el *cuarto estado* carecía de toda inquietud política¹¹⁵.

Para Cánovas el sufragio universal,

si es sincero, si da un verdadero voto en la gobernación del país a la muchedumbre, no sólo indocta, que eso sería casi lo de menos, sino a la muchedumbre miserable y mendiga, ha de ser el triunfo del comunismo y la ruina del principio de propiedad¹¹⁶.

Los cambios sociales dieron lugar a la organización del movimiento obrero anarquista y socialista. Los anarquistas protagonizaron los disturbios de Andalucía de 1891. Los socialistas fundaron la Unión General de Trabajadores en 1888. En 1900 se celebró el Congreso Obrero de la Región Española presidido por el histórico militante de la Primera Internacional Francisco Tomás. El sistema político, burgués y conservador, reaccionó defendiendo la propiedad como un derecho sagrado e inviolable. Por ello, una de sus primeras medidas se concretó en la disolución el 11 de enero de 1874 de todas las *reuniones y sociedades políticas que, como la Internacional, atenten contra la propiedad, contra la familia y las demás bases sociales*. Cánovas asumió la defensa del orden burgués frente a los movimientos del proletariado¹¹⁷.

El 20 de julio de 1887 se dictó la Ley de Asociaciones, que reconoció y legalizó los sindicatos obreros. En enero de 1889 se abolió la esclavitud en Cuba y el 2 de abril de 1890 se estableció el sufragio universal. La libertad de prensa estuvo restringida por la censura y la prohibición de criticar a las instituciones hasta el gobierno de Sagasta de 1881 y la ley de prensa de 1883.

El imperio colonial español se desmoronó durante la Restauración. La guerra de independencia se reanudó en Cuba el 25 de febrero de 1895, dirigida por José Martí, que falleció en combate el 1 de abril. Mientras tanto, en la guerra en las Islas Filipinas se produjo el fusilamiento de José Rizal el 30 de diciembre

¹¹⁵ SECO SERRANO, C., La Constitución de 1876 y el sistema canovista. En *La Vanguardia*, Barcelona, 29 de abril de 1972.

¹¹⁶ Discurso en las Cortes, 10 de febrero de 1888.

¹¹⁷ Citado por IGLESIAS, M. C., ELORZA, A. y JIMÉNEZ ARAYA, T., *Burgueses y proletarios (Clase obrera y reforma social en la Restauración 1884-1889): edición crítica del informe de la agrupación socialista madrileña: (Informe Vera)*, Barcelona: Laia, 1973, pp. 21-22. Recogen el siguiente texto de CÁNOVAS: *Luchad, si os empeñáis, aunque no tenéis razón, luchad; nosotros nos defenderemos, los propietarios de todo el mundo se defenderán, y harán bien, contra la invasión de tales ideas [...] No, ni puede perecer la sociedad ni puede perecer la propiedad. La propiedad no significa, después de todo, en el mundo más que el derecho de las superioridades humanas [...] En la defensa de este orden social está hoy, sin duda alguna, la mayor legitimidad: quien alcance a defender la propiedad, a restablecer el orden social, a dar a estas naciones [...] la seguridad y la garantía de los derechos de cada uno, y a libertarlas de la invasión bárbara del proletariado ignorante, ése tendrá una verdadera legitimidad.*

de 1896. Cánovas del Castillo fue asesinado en el balneario de Santa Águeda, Guipúzcoa, el 9 de agosto de 1897. La guerra cubana se convirtió en guerra entre Estados tras la explosión el 15 de febrero de 1898 del buque norteamericano *Maine* en La Habana. Las guerras concluyeron con el Tratado de París de 10 de diciembre de 1898, que reconoció la independencia de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Al año siguiente se vendieron las Islas Carolinas, las Marianas y Palos. Mientras las potencias europeas se expansionaban colonialmente, España perdía los restos de su Imperio¹¹⁸.

Cánovas pretendió implantar en España el modelo bipartidista británico:

con el fin de liberar a la izquierda española de su eterno papel obstructivo-utópico y despertar en ella su atrofiado sentido de la cooperación con el Estado. Quería institucionalizar la oposición con el objeto de que ésta estuviese siempre en condiciones de cumplir su papel histórico con responsabilidad y mesura¹¹⁹.

El Pacto de El Pardo entre Cánovas y Sagasta permitió la Regencia, garantizó el turno de los partidos y estimuló la agrupación de las fuerzas políticas en las grandes formaciones, con las mayores coincidencias entre ellas¹²⁰.

Durante la Restauración se estableció un gran periodo conservador. Unionistas, conservadores, liberales y antiguos moderados se fueron integrando en el partido canovista, que en 1884 acogió a la Unión Católica de Pidal y Mon la que se habían incorporado muchos carlistas. La propia Iglesia, por la encíclica *Cum multa* de León XIII, había aceptado el régimen y la presencia de los católicos en los partidos liberales, así como la desamortización desde la protección que le había otorgado el Concordato de 1851. A su derecha quedaron los carlistas y el integrista que, contra el pretendiente, creó Ramón Nocedal en 1889. A su izquierda las corrientes democráticas, republicanas y federales y el movimiento obrero luchaban contra el orden establecido en lo político, desde actitudes revolucionarias, anticlericales y ateas. Estos grupos le daban a Cánovas el marchamo de centrista, aunque en su formación se hallara la mayor parte de la derecha española.

¹¹⁸ En los últimos años del siglo la Gran Bretaña se expansionó por Somalia, Kenia, Uganda y Nueva Guinea. Alemania se hizo con el protectorado de Togo y Costa del Camerún y Bélgica con el Congo. Italia ocupó Albania. También se produjeron movimientos antieuropeos como la guerra de los boers (1899-1902), la insurrección de los bóxer en China y la revuelta contra Francia en Camboya.

¹¹⁹ SAÑA, H., *España sin equilibrio. De los Reyes Católicos a la 2ª República*, Madrid: Sala Editorial, 1975, p. 219.

¹²⁰ Citado por ARTOLA, M., *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, I, Madrid: Alianza, 1975, p. 332, cita a Cánovas: *Lo que hay que desear es que los partidos llamados de gobierno, que los partidos que necesariamente han de turnarse en la gobernación del Estado, estén lo menos distantes que sea posible los unos de los otros, porque, si no, si hubiese entre ellos abismos, el advenimiento de cada partido equivaldría a una revolución.*

6.2. La revisión de la Ley de 1841

El ambiente antifuerista, contrario a los *privilegios de las provincias exentas*, se había acentuado con la segunda guerra carlista y el apoyo recibido por el pretendiente de la población de aquellas. Como expuso un autor de la época, los fueros eran considerados una:

vetusta reliquia de unas ideas, de unas necesidades y de una edad que hace mucho tiempo pasaron, para no volver, son hoy el mayor de los anacronismos, la más insigne de las incoherencias y de las imprevisiones políticas, el más injusto y odioso de los privilegios, y una perenne causa de perturbaciones y guerras, de duelos y calamidades, de vergüenzas y desastres¹²¹.

Se celebraron reuniones en Madrid de representantes provinciales para pedir al Gobierno la abolición de los fueros y la prensa antifuerista realizó campañas contrarias a su mantenimiento¹²².

En aras al objetivo de la *unidad nacional* Cánovas propugnó el incremento del centralismo y la abolición de los fueros vascos¹²³. Con la Ley de 21 de julio de 1876 culminó el proceso que había iniciado la Constitución doceañista. Obligó a las provincias vascongadas a la prestación del servicio militar, a contribuir a los gastos generales del Estado y a *las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado* (arts. 1. 2 y 3). Hizo:

extensivos a los habitantes de las provincias vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía impone a todos los españoles, y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresan (art. 1).

En su artículo 5 se habilitó al Gobierno *para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje*.

¹²¹ CALATRAVA, F., *La Abolición de los Fueros Vasco-Navarros. Estudio político, histórico, crítico y filosófico de la Sociedad Española*, Madrid: Imprenta de T. Fortanet, 1876, pp. 1-2. OLÓRIZ, H. de, *Fundamento y defensa de los Fueros*, Pamplona: Imprenta de Román Velandia, 1880, pp. 95 y ss., analiza y refuta las opiniones de Calatrava sobre los fueros.

¹²² En defensa de los Fueros se manifestó MAÑÉ Y FLAQUER, J., *El Oasis. Viaje al país de los fueros*. Barcelona: Imprenta de Jaime Jesús Roviralta, 1878-1880. Publicó un artículo en el *Diario de Barcelona* en defensa de los fueros. Fue reproducido por *El Eco de Navarra*, número 62, de 3 de junio de 1876. ARCHIVO GENERAL DE NAVARRA (en adelante AGN), fondo 01.01.04. Relaciones con el Gobierno. Convenio Económico; signatura de caja 25722; legajo 2332/1.

¹²³ Como expuso en 1850 COLMEIRO, la centralización implicaba *imprimir un movimiento uniforme a todas las partes del Estado, a procurar a todos sus miembros el goce de unos mismo bienes y a repartir las mismas cargas y obligaciones* (*Derecho Administrativo Español*. Reedición en Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1995, I, p. 19).

Respecto a Navarra, negó el carácter paccionado de la Ley de 1841 y trató de establecer el régimen tributario estatal¹²⁴. La situación de Navarra era distinta a la de las provincias, porque, conforme a la previsión de la Ley de 1839, había adecuado su régimen por medio de la Ley de 1841, lo que representaba un obstáculo a los proyectos uniformistas y antiforales de Cánovas. Sin embargo, no fue obstáculo para sucesivos intentos de establecer el régimen fiscal general.

En este sentido se ha de entender la Real Orden de 6 de abril de 1876 por la que el presidente del Gobierno emplazó a las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya a comparecer en Madrid en una reunión el día 1 de mayo de 1876, para el cumplimiento de la Ley de 25 de octubre de 1839, que *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*. También se convocó en la misma disposición a la de Navarra *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*¹²⁵.

La sesión se celebró el día 1 de mayo de 1876 en reuniones separadas con la Diputación de Navarra y las diputaciones de las provincias, que estaban justificadas porque aquella *había coadyuvado espontáneamente a la ejecución leal de la Ley de 25 de octubre de 1839*, y por la vigencia de la ley de 1841 que *respondía bastante bien al principio de la unidad constitucional, así en los deberes como en los derechos, o sea a las dos grandes obligaciones de acudir al reemplazo del Ejército y a la satisfacción de los gastos públicos*¹²⁶.

Esta situación diferenciaba a las diputaciones, reflejando que el móvil más importante de Cánovas para el tratamiento del régimen foral era el conseguir la *unidad constitucional*. Pero la necesidad de una cita separada tenía para Navarra una segunda finalidad de carácter económico, basada en los *enormes sacrificios presentes y futuros* que la guerra civil imponía *a la patria común*. Sobre todo si se consideraba el tiempo transcurrido desde la ley de 1841 y el

¹²⁴ CAMPIÓN, A., Prólogo, a las *Obras de D. Juan Irurola y Suit, I*, Pamplona: Imprenta y Librería de J. García, 1912, pp. XIX-XX: *El señor Cánovas del Castillo, al abolir la parte de régimen propio, aún vigente en las Provincias baskas, y asestar un nuevo piquetazo a la ley de 1841, creyó sin duda robustecer el principio unitario en la política española con tales notas de imperatividad que no cupiese contradecirle. Mas se equivocó lastimosamente; porque el justo enojo del país euskariano sirvió como de incentivo a la tendencia particularista que los recursos históricos y la activísima propaganda federal de la época revolucionaria mantenían latente en algunas regiones españolas.*

¹²⁵ *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, núm. 118, 12 de abril de 1876.

¹²⁶ ARCHIVO GENERAL DE NAVARRA, fondo 01.01.04. Relaciones con el Gobierno. Convenio Económico; signatura 25722; legajo 2332/1. Nota de la reunión elaborada por la Presidencia del Consejo de Ministros.

cambio de las condiciones económicas que en esos años se había producido, que exigía *la revisión de la dicha ley de 1841*. Por ello el Gobierno:

partiendo de esta invencible necesidad de las cosas, y contando con el bien probado patriotismo y amor a la justicia de la provincia de Navarra [...] sobre la satisfacción de tal necesidad, lisonjeándose de contar con su espontánea y activa cooperación para resolver en buenos términos la cuestión pendiente, como se resolvió la de 1839 a 1841, mucho más grave que la actual, dados los tiempos, los antecedentes y el conjunto de las circunstancias.

Los comisionados designados por la Diputación manifestaron al Presidente del Consejo que habían *acudido como siempre presurosos al llamamiento del Gobierno de la Nación [...] con el propósito de no suscitar obstáculos a una inteligencia justa y patriótica*. Invocaron *la probada lealtad y patriótica abnegación* con que Navarra se había incorporado a la *unidad constitucional* por la Ley de 1841, renunciando a:

su potestad legislativa, su poder ejecutivo, aun en el orden judicial, modificó su organización provincial y municipal, cedió sus productos y rentas más saneadas y aceptó la obligación de tributar, dando muestras evidentes de abnegación, que bien puede llamarse generosas, puesto que ni obtuvo ni pidió compensación, por ser la única que se prestó, en aras de su amor a la patria común, a tan preciadas concesiones y tan gravosos sacrificios.

Realizaron una protesta sobre la atribuida identificación de Navarra con la guerra carlista, aduciendo que:

fue escogida para sostener la guerra civil por los partidarios de ideas y personas, no solo no aceptadas sino enérgicamente combatidas por la generalidad de sus habitantes, que han lamentado ésta y las demás discordias civiles de los últimos años.

Precisamente, la guerra había *destrozado Navarra*, que *presenta el estado financiero más lastimoso*, dejando a la Diputación endeudada en más de treinta millones de reales y los pueblos tomando préstamos para atender las contribuciones ordinarias y extraordinarias. De este modo anunciaban la dificultad de elevar el cupo por la crisis de la hacienda foral.

Considerando que la situación de Navarra era distinta de las provincias, por estar ya reconocida por la Ley de 1841, quisieron separarse de aquéllas en las que se iniciaba el proceso de adecuación de sus fueros a la *unidad constitucional*, tras una segunda guerra civil y con un Gobierno triunfador y más fuerte que los anteriores. Con el fin de evitar una reforma de la Ley de 1841, que la debilitase en un momento tan contrario a los fueros, adujeron que su interpretación *podiera y debiera, sin acudir al Poder legislativo, resolverla el ejecutivo*. De este modo no se:

avivarían los sentimientos de hostilidad que algunos se proponen mantener y explotar entre provincias hermanas, y correspondería a los precedentes que ha contribuido Navarra a establecer en diversas épocas, prestándose a las aclaraciones que, sin contrariar, el sentido genuino de la Ley han solicitado en cada tiempo la Justicia y la equidad; pero siempre en el supuesto de que no se vulnere en su esencia las Ley de 1841 y sin que en manera alguna varíe la forma de tributación actual.

Establecieron ante Cánovas las condiciones que desde la Diputación se planteaban para el diálogo al que había sido llamada. El régimen de Navarra estaba ya encuadrado en la *unidad constitucional* por medio de la Ley de 1841, lo que hacía innecesario que se le incluyese o afectase el *arreglo* que se realizase con las otras provincias. Cualquier decisión debía formularse en el ámbito de dicha Ley, sin reforma legislativa, por medio de la interlocución con el Gobierno, sin que afectase al régimen tributario, aunque la corporación tenía una disposición favorable a negociar la cuantía del cupo, a pesar de las dificultades económicas del momento.

El día 13 de mayo de 1876 se celebró en Madrid una reunión para tratar de las modificaciones que en la Ley de 1841 hacía necesario *el transcurso del tiempo y las actuales circunstancias*, según los términos de la Real Orden de 6 de abril de 1876. Los comisionados de la Diputación llevaron instrucciones y argumentos para *tratar con el Gobierno sobre la cuestión foral*, que consideraban los aspectos político, económico y administrativo de la materia¹²⁷. La Diputación valoró lo delicado de su posición negociadora, porque, aunque el régimen estaba avalado por un acto legislativo, sin embargo

la opinión pública sobreexcitada e irreflexiva, impele al Gobierno [...] y esta circunstancia embaraza no poco la delicada gestión de los comisionados, obligándoles a prescindir de la legítima energía, con que en otro caso hubieran podido resistir a las exigencias del poder ejecutivo, para obrar con la debida parsimonia y producirse con la sobriedad conveniente.

Las circunstancias del momento obligaban a los comisionados navarros a ser prudentes y a no *adoptar una actitud abiertamente hostil, y si el sesgo que se de al asunto lo permite*, manifestarían

la extrañeza de que la provincia de Navarra, que tan noble y lealmente se condujo en 1840 y 1841, apresurándose a entrar en el concierto político de todas las demás provincias, apartándose de la senda emprendida por las Vascongadas, y modificando sus fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, realizando

¹²⁷ AGN, fondo 01.01.04. Relaciones con el Gobierno. Convenio Económico; signatura 25722; legajo 2332/1. *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.*

prácticamente las prescripciones de la Ley de 25 de octubre de 1839, sea convocada hoy para modificar una ley que tiene el carácter de permanente [...] porque la modificación proyectada en interés general es más que amago un golpe rudo a la ley paccionada, que por otro Gobierno fuerte pudiera ser sometida a nueva alteración invocando el precedente que ahora se establece.

Una vez que hubiera sido *aceptada y planteada la discusión*, las instrucciones incidían en exponer a la consideración de los representantes del Gobierno los aspectos políticos, económicos y administrativos con los que argumentarían los comisionados navarros:

A. Políticos: La lealtad de Navarra desde el Convenio de Vergara y las Leyes de 1839 y 1841, recordando los términos con que la comunicación del Despacho de Gobernación de diciembre de 1840 aludió a la *buena fe* con que la provincia, la Diputación y los comisionados se habían manifestado en la negociación del arreglo foral:

con exigencias racionales y prudentes, jamás han insistido en las que se les manifestaba ser opuestas al principio de la unidad, demostrando de un modo inequívoco su españolismo, y que no fue mentido ni encubrió siniestras iras el abrazo de Vergara.

Constatarían como Navarra no se sumó en 1840 a la *temeraria tentativa de Valmaseda* para iniciar una nueva guerra civil y su lealtad durante los acontecimientos de 1848 y la revolución de 1868. En todos ellos la Diputación y los pueblos *se han colocado del lado del Gobierno: han agotado sus arcas, han armado fuerzas regulares y contra-guerrillas; han contribuido con toda clase de recursos*, sin que la facción hubiera conseguido tantos apoyos como los que sirvieron al ejército del Gobierno o a sus órdenes: en la primera un batallón navarro de unos siete mil hombres, y *en las filas del Gobierno en parte costeadas por la Diputación y por los pueblos militaban más de 9.000 entre voluntarios, forales, tiradores, guardia civil, etc.* A partir de esa motivación formulaban las instrucciones una sutil comparación del comportamiento de Navarra con el de las provincias vascongadas:

¿Sería justo adoptar igual medida y regla de conducta con la provincia de Navarra cuya franqueza, lealtad y servicios son tan notorios desde que modificó solemnemente sus fueros para entrar en la unidad política y constitucional, que con las que carecen de esos títulos?

También se aludió a la situación fronteriza, a las relaciones entre los montañeses de ambos Estados, a la posible penetración de cambios trascendentales que exigían evitar la injusticia que *a la larga pudiera traer el resentimiento*. *A la política toca prever esas complicaciones para conjurar los peligros*. Navarra, *ofendida o mortificada en su lealtad y en sus más caros intereses, podría no*

servir de tan eficaz auxilio en las eventualidades que pueden provocar y traer los partidos descontentos.

B. Económicos:

Fue la parte del *argumentario* más amplia y detallada. Partió de estimar que, conforme a los antecedentes históricos, era posible conjeturar que las exigencias del Gobierno serían limitadas y se formularían sólo respecto a la cuantía del cupo, dejando para otra ocasión *la inteligencia de los artículos 16-24 y 26 de la Ley de 16 de agosto de 1841.*

Exponía como sobre la contribución directa el Gobierno había investigado las cuantías de los años 1829 a 1833 y en la época de la reforma foral se había hecho la regulación del quinquenio. En 1849 y 1850 se había realizado una nueva revisión para comprobar la exactitud de las operaciones aritméticas de la liquidación de aquél, con nuevas cuantías respecto a los conceptos del vínculo, los bagajes, el donativo, el camino de Vitoria y para la Inclusa de Pamplona, con un total de 1.804.250. Insistió en la importancia de la asunción de la deuda pública de la provincia por el Gobierno *supuesto [en] que se fundaba la unidad política [...], resistiendo cualquier innovación* en cuanto al régimen de la dotación del culto y clero (art. 26) según las pautas trazadas en 1849 y 1850. Valoró el estado de cada uno de los preceptos de 1841 respecto a las rentas provinciales, papel sellado, culto y clero, advirtiendo de los peligros de su gestión directa por el Gobierno por la influencia del clero sobre los pueblos.

C. Administrativos:

Sugería que si en este orden se ofreciere una coyuntura se fijaran *las exclusivas atribuciones de la Diputación* en cuanto a los montes. Se restableciese el verdadero sentido del artículo 1 y se garantizase la presencia del Tribunal superior del artículo 3 de la Ley de 1841.

6.3. La aplicación del régimen fiscal general y la negociación del convenio

El primer conflicto sobre la extensión a Navarra del régimen fiscal se había planteado durante la década moderada (1844-1854), con la pretensión gubernamental de aplicar el establecido por la Ley de Presupuestos de 1845 y la ampliación del cupo. Se resolvió por el Real Decreto de 22 de septiembre de 1849, que se considera el primer *convenio económico*.

Nuevamente se planteó la misma cuestión por el artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, que autorizaba al Gobierno a

dar a la contribución sobre inmuebles, cultivos y ganadería en la provincia de Navarra la misma extensión proporcional que en las demás de la Península,

para ir estableciendo en ella una exacta proporción entre los ingresos de dicha provincia por todos los conceptos y las demás de la Península.

La pretensión del Gobierno era la homologación del régimen fiscal de Navarra al del resto de la Monarquía en cuanto a la contribución directa sobre inmuebles, cultivos y ganadería¹²⁸. A ello se opuso la Diputación entendiendo que no respetaba el contenido de la Ley de 1841 por tratarse de una competencia exclusiva de Navarra, aunque admitió entrar a negociar la posibilidad, no planteada, de incrementar el cupo previsto en la Ley de 1841¹²⁹. El debate sobre el precepto fue muy importante porque reflejó la opinión de la Diputación contraria a la vigencia en Navarra de la fiscalidad estatal por el carácter pactado de la Ley de 1841, que imposibilitaba su modificación unilateral por una de las partes. Por el contrario, Cánovas negó este carácter y, como se ha expuesto, consideró la capacidad del legislativo para derogar unilateralmente una ley ordinaria.

Por Real Orden de 18 de diciembre de 1876 se nombró a D. Manuel Aguirre de Tejada, Conde de Tejada de Valdósera, Comisario Regio para tratar con la Diputación de Navarra. En reuniones celebradas los días 22 y 23 de diciembre de 1876 expuso el objeto de su misión y el carácter informativo de sus atribuciones, consistentes en plantear, conforme al artículo 24 de la Ley de Presupuestos, las reformas de la tributación, así como la voluntad del Gobierno de llegar a un acuerdo satisfactorio para ambos intereses. La Diputación le manifestó que la previsión de la parte segunda del artículo era contraria a la Ley de modificación de los fueros de 1841; considerando que, porque no lo era la primera parte del precepto, estaba dispuesta a tratarlo rechazando la autorización relativa a las contribuciones indirectas y demás ingresos a que se refería el precepto. El Comisario propuso que la Diputación consultara a los Diputados y Senadores por la provincia que habían participado en los actos preparatorios del artículo de la Ley de Presupuestos.

Tras evacuar la consulta, se celebró un nuevo encuentro el día 30 de diciembre en el que no hubo acuerdo, proponiendo el Comisario que se tratara sólo la primera parte sobre la contribución territorial. La Diputación le pidió garantías de que el Gobierno abandonaba el propósito del artículo 24 de introducir reformas contrarias a la Ley de 1841. Contestó que las atribuciones informativas del Comisario no le permitían asumir compromisos.

¹²⁸ En las provincias vascongadas se realizó en cuanto a las contribuciones fiscales territorial e industrial por el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 y Real Orden de 19 de diciembre de 1877. MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, *op. cit.*, pp. 157-164.

¹²⁹ MARTÍNEZ BELOQUI, M. S., *Navarra, el Estado...*, *op. cit.*, pp. 325-345. MONREAL ZIA, G., *Convenio...*, *op. cit.*, pp. 407-408.

La Diputación estudió la situación en sucesivas reuniones informales¹³⁰, cuyas conclusiones establecieron en la de 5 de enero de 1877. Se planteó la *posibilidad de salvar los principios de la Ley del año 1841, alterando sin embargo la cuota de la contribución territorial*, que argumentaron los diputados en el detrimento del valor de la moneda desde el año 1841:

porque al fijarse la cuota de 1.800.000 reales del artículo 25 [de la Ley de 1841], si bien se tuvo en cuenta el importe de los donativos que habían votado las Cortes de Navarra en las últimas épocas de su reunión, indudablemente debió también tomarse por base el presupuesto de ingresos y gastos de aquel año, ya finalmente porque el concepto de invariable no lo fija y establece la ley, aunque se consignó en una Real Orden de circunstancias su fecha 22 de septiembre de 1849.

Se valoró la posibilidad de revisar el artículo 25 de la Ley foral –la aportación por *contribución directa*– para fijarla en una cuantía que fuera proporcional, cuya denominación debiera ser la de *contribución territorial*.

Al día siguiente se constituyó la Diputación en sesión con la Presidencia del Gobernador de la Provincia y la presencia del Comisario Regio, para hacer la propuesta al Gobierno sobre el artículo 24 de la ley de presupuestos¹³¹. El Vicepresidente manifestó el rechazo a la segunda parte del precepto porque *la autorización que este contiene no puede armonizarse con las prescripciones de la Ley de 16 de agosto de 1841 en la parte relativa a la tributación*. El Comisario Real invocó que se trataba de una ley votada en Cortes y sancionada por la Corona, que perseguía una *justa proporcionalidad en el repartimiento de las cargas públicas* y exigía la reforma de las condiciones de la tributación de la citada ley, acomodándola a los cambios del sistema tributario general y a la naturaleza de los servicios públicos, proponiendo que se:

acordasen los términos en que había de darse principio a la ejecución de aquel precepto legal sin afectar a la organización provincial establecida por la misma ley, ni a la gestión y administración de las contribuciones por la Corporación provincial [...] podría efectuarse por medio de un encabezamiento o ajuste alzado de una cantidad equivalente al importe calculado de los impuestos directos e indirectos de que Navarra se ha hallado hasta hoy exenta.

Reconoció el Comisario Regio la plena competencia de la Diputación *para acordar lo que considere conveniente en esta como en las demás materias propias de sus atribuciones*. La Diputación se reiteró en el rechazo, por lo que se planteó examinar la primera parte del artículo 24, respecto a la cual manifes-

¹³⁰ Se celebraron los días 22, 23 y 30 de diciembre de 1876 y 1 a 5 de enero de 1877, con asistencia de diputados y del consultor de la Diputación Sr. Ororbia.

¹³¹ AGN, Caja 25722, legajo 2333/1.

tó que *estaba dispuesta a revisar la cifra de 5.400.000 reales* que la provincia satisfacía conforme a los artículos 25 y 26 de la Ley de 1841 y la Real Orden de 22 de septiembre de 1849, *elevando su importe en consideración al aumento que había tenido la contribución territorial en el resto de España*. Pidieron al Comisario que manifestara la cifra que *conceptuase arreglada al precepto de la primera parte* del artículo 24, porque la Diputación no poseía los datos necesarios para fijarla *con fundamento suficiente*, rogándole *que tomase la iniciativa*.

Contestó el Comisario que el Gobierno carecía de noticias estadísticas de la riqueza de la provincia y sólo podía establecer relaciones con los cupos de las contribuciones extraordinarias de guerra de 1838 y 1840, del reparto recogido en la Real Orden de 22 de septiembre de 1849 y de otros cupos comparados que, aumentados en la proporción que había tenido la contribución de inmuebles, sería para Navarra de un importe total de 12.114.979 reales. Afirmó que esta cifra era *la que mejor obedece a la extensión proporcional que requiere el tantas veces citado artículo 24*.

El Vicepresidente de la Diputación rechazó la cuantía y propuso la de 7.400.000 reales vellón o que se estudiasen los datos estadísticos *para dar el resultado proporcional que se deseaba*. Lo hizo invocando:

las circunstancias azarosas por las que acaba de atravesar la provincia en atención a una guerra civil que ha minorado su riqueza y absorbido gran parte de sus recursos con continuas exacciones por las fuerzas carlistas, suministros al Ejército y pérdidas de cosechas, [que] no permitan llegar a tan crecida suma.

El Comisario replicó que las circunstancias invocadas eran transitorias y realizó comparaciones con otras provincias que consideró análogas en producción, proponiendo *como solución definitiva que se fijase la contribución de que se trata en 10.000.000 de reales, abonando a la provincia en el concepto de recaudación 500.000 reales o sea el 5 por ciento*. La propuesta fue rechazada por el Vicepresidente invocando nuevos datos provinciales comparados de riqueza y población que fueron rebatidos por el Comisario Regio.

Finalmente, la Diputación realizó una última propuesta, que el Comisario, *protestando contra toda inteligencia que pudiera darse a este acuerdo*, consideró pudiera ser contraria a la Constitución y a las Leyes, de la que quedaba enterado y daría cuenta al Gobierno. En ella la corporación provincial planteó todas las cuestiones que se derivaban para el régimen foral del artículo 24 de la Ley de Presupuestos:

A. Rechazó el carácter *preceptivo o imperativo* del precepto para Navarra.

B. Declaró que las previsiones de ingresos del mismo *no son compatibles con las prescripciones de la Ley de 16 de agosto de 1851 que no ha sido derogada*.

C. Manifestó su disposición a *interpretar latamente el artículo 25 de la expresada ley de 16 de agosto de 1841, admitiendo en consecuencia el principio de proporcionalidad del impuesto directo o territorial repartible a Navarra con las deducciones que son procedentes en justicia, entendiéndose subordinado este acomodamiento a la observancia escrupulosa de la expresada ley de modificación*¹³².

D. Propuso fijar el cupo de aportación de Navarra en 8.000.000 de reales, o dos millones de pesetas, con las siguientes deducciones:

- Por intereses de la deuda, arriendo del tabaco y atenciones sobre las antiguas tablas: 1.500.000 reales, que el Tesoro viene abonando a la Diputación, sin perjuicio de la liquidación general pendiente y con la facultad de las reclamaciones convenientes.

- Por dotación del Culto y Clero: 3.600.000 reales de vellón mientras cubre esta atención, pero si el Gobierno se encarase de ella, la Diputación dejará de hacer la deducción y los entregará en la Administración económica.

- Por recaudación el 5 por ciento: 400.000 reales.

Esta fue la propuesta finalmente aceptada por el Gobierno por el Real Decreto de 19 de febrero de 1877¹³³. Hizo constar que se producía *en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876*, en los siguientes términos:

A. Se fijó el cupo por la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería para el año económico de 1877 en 2 millones de pesetas, en que se refundía el 1.350.000 que satisfacía por la directa y la de culto y clero, asignadas por la Ley de 16 de agosto de 1841 y la Real Orden de 22 de septiembre de 1849 (art. 1).

B. La Diputación provincial realizaría el reparto, cobranza e ingreso, abonándosele por gastos y quiebras el 5 por 100, 100.000 pesetas en vez de las 75.000 pesetas anteriores (art. 2).

C. El Estado se hizo cargo de las atenciones del culto y clero de la provincia a partir del 1 de julio (art. 3).

El Real Decreto de 19 de febrero de 1877 aprobó el primer Convenio Económico de Navarra con el Estado, denominado *Convenio Tejada Valdosera*,

¹³² En un documento obrante en el legajo 2333/1 se contiene una valoración de la riqueza agrícola (34.070.000 reales), la pecuaria (17.860.000) y la urbana (8.922.600), con un importe total de riqueza líquida imponible de 60.852.600 reales, que darían un cupo de contribución al 21% que precisaba la ley de presupuesto de 12.779.046 reales o 3.194.761,5 pesetas. Se anota que la riqueza líquida es aproximadamente la tercera parte de la calculada por el Sr. Sanz y Baeza en la misma proporción que las cartillas evaluatorias usadas en Castilla.

¹³³ *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, 102, de 23 de febrero de 1877.

que mantuvo el régimen fiscal diseñado en la Ley de 1841, aunque se incorporó una referencia al cupo en relación con la *contribución de inmuebles, cultivo y ganadería* que había sustituido a la contribución única conforme a la reforma fiscal de 1845. Sirvió para concertar el cupo, dejando a salvo la autonomía fiscal de Navarra¹³⁴. La revisión del cupo llevó aparejada la reforma de la Ley de 1841 en materia fiscal refundiendo el impuesto del culto y clero.

El rechazo de la Diputación a la imposición indirecta establecida por el Estado fue origen de numerosos conflictos, que terminaron en soluciones de compromiso entre la vía de hecho estatal y la conveniencia de que los estableciera y recaudara aquella en su beneficio.

Monreal ha destacado la importancia de este acuerdo para incrementar el cupo de Navarra respecto a la reforma del régimen fiscal vascongado, dado el ejemplo de *colaboración* que venía dando la Diputación de Navarra desde la Ley de 1839¹³⁵.

6.4. Nuevos intentos de reforma

La presión del Gobierno sobre el régimen foral y las Diputaciones forales vascas se volvió a manifestar en la Real Orden de 3 de enero de 1887. Invitó a las Diputaciones provinciales de las Provincias Vascongadas a celebrar conferencias con el Gobierno Central para concertar los impuestos y contribuciones, concluida la prórroga del Concierto de 21 de julio de 1876, establecida por la Ley de 12 de enero de 1886. Se pretendió realizarlo cara al Presupuesto general de 1887-1888. La ley de 29 de junio de 1887 que lo aprobó estableció los cupos de contribuciones e impuestos, reconociendo las atribuciones de las Diputaciones, en el Segundo Concierto Económico¹³⁶.

Tampoco cejaron los intentos de Cánovas del Castillo de establecer en Navarra el régimen impositivo general. Cinco meses después del Real Decreto de 19 de febrero de 1877, la Diputación celebró el 14 de julio de 1877 una sesión *extraordinaria y extraoficial* en la que se le informó del nuevo propósito de incorporar al artículo 8 de la ley de presupuestos la implantación en Navarra de

¹³⁴ MONREAL ZIA, G., *Convenio...*, *op. cit.*, p. 408: *La aceptación del aumento del cupo suponía como contrapartida implícita la aceptación por el Estado de la autonomía fiscal, dado que por el momento no se puso en cuestión la competencia navarra en todo lo referente a la recaudación y el pago del cupo. Cabía concluir que el Gobierno asumía que la Ley de 1841 y las derivadas de ella no serían ejecutadas unilateralmente, sin contar con el consentimiento de Navarra. Pero el reconocimiento de la autonomía fiscal de la provincia seguía siendo implícito, vergonzante.*

¹³⁵ MONREAL ZIA, G., *Convenio...*, *op. cit.*, pp. 409-414.

¹³⁶ MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, *op. cit.*, pp. 183 y 185-195.

los impuestos o contribuciones indirectos, *en que no cesaría ni un solo momento*. Para ello, si la Diputación lo rechazaba, estaba dispuesto a nombrar una nueva corporación formada por gente competente de Navarra o *de personas extrañas al país*. La corporación provincial navarra valoró la situación y la necesidad de seguir sosteniendo la vigencia plena de la Ley de 1841¹³⁷.

En la exposición previa al Real Decreto de 4 de noviembre de 1879, destinado a las provincias vascongadas, hay referencias a Navarra, insistiendo en el propósito de utilizar la disposición de la Ley de Presupuestos para imponerle el régimen fiscal general, afirmando que

hay pendientes cuestiones administrativas y económicas, en vías de solución satisfactoria, pero que no permiten estimar como realizadas en todas sus partes [...] es, pues, necesario mantener, en cuanto se refiere al régimen administrativo y económico de Navarra, la investidura que el Gobierno recibió de las leyes de julio de 1876 y enero de 77, hasta tanto que esas reformas estén establecidas y practicadas, como lo están en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya [...] que dentro de ellos caben cuantas medidas crea en su conciencia útiles para el más acertado cumplimiento de la ley de unidad económica y administrativa.

Hacía referencia a como en esas fechas y, a partir de la Ley de 1876, las provincias vascongadas habían sido objeto de una regulación mayor en cuanto al sometimiento a la idea de *unidad constitucional* que defendía la Restauración, porque aquella fue más reductora y uniformista que la de 1841 en la que se basaba el régimen de Navarra.

6.5. La Gamazada

La pretensión estatal de aplicar a Navarra las contribuciones, rentas e impuestos vigentes en el Estado se planteó de nuevo con la invocación del artículo 8 de la Ley de Presupuestos de 1877. La autorización conferida por tal Ley se transformó en mandato al Gobierno en el proyecto de Ley de Presupuestos de 1893-1894, presentado a las Cortes por el ministro de Hacienda, don Germán Gamazo, quien incluyó un primer párrafo en el artículo 16, que se remitía al artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, ordenando al Gobierno el inmediato uso de la autorización:

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

¹³⁷ Según consta en una nota de lo tratado en esa sesión informal, sin carácter de acta. AGN, Caja 25722, legajo 2333/1.

Por Real Orden de 30 de enero de 1894¹³⁸ se dispuso el inicio de conversaciones con Navarra para ejecutar la autorización al Gobierno por el artículo 41 de la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893 para la revisión de los conciertos con las Provincias Vascongadas y para concertar con Navarra¹³⁹:

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 a la de la recaudación por estos conceptos obtenida¹⁴⁰.

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.

Igualmente se autoriza al Gobierno para condonar a las provincias aforadas, los atrasos del impuesto de viajeros y mercancías devengados y no cobrados antes del mes de marzo último¹⁴¹.

La Diputación se negó a aceptar el contenido de la Ley y, apoyada por el pueblo navarro, protagonizaron un movimiento de protesta contra el ataque a la

¹³⁸ Por la Real Orden de 5 de enero de 1893 se había invitado a las Diputaciones provinciales de las Vascongadas a negociar con el Gobierno la revisión del Concierto Económico aprobado por la Ley de Presupuestos de 1887-88. Por Real Decreto de 16 de febrero de 1893 se estableció el pago de los créditos provinciales y municipales, derechos reales, contribución industrial, timbre del Estado e impuesto sobre alcoholes. MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 197-199 y 201-203.

¹³⁹ ALLI ARANGUREN, J. C., El convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra tras su modificación por la Ley 19/98, de 15 de junio, *Anales de Derecho*, 1 (1999-2000), pp. 206-207. ANDRÉS GALLEGO, J., *Historia Contemporánea de Navarra*, Pamplona: Diario de Navarra, 1982, pp. 168-169. DEL BURGO AZPÍROZ, J. A., *La autonomía financiera de Navarra. El sistema del convenio económico*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996, pp. 39-51. DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1968, pp. 451-453; *Régimen Fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, Pamplona: Editorial Gómez, 1972, pp. 33-36. GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., La insurrección fuerista de 1893. Foralismo popular durante la Gamazada, *Príncipe de Viana*, 185 (1988), pp. 659-709; Españolismo, vasquismo y navarrismo foral: cambios y persistencias en la interpretación de la identidad navarra hasta 1936, *Historia y Política*, 2 (1999), pp. 103-105. LARRAZA, M. M. (coord.), *La Gamazada. Ocho estudios para un centenario*, Pamplona: Eunsa, 1995. MONREAL ZIA, G., *Convenio...*, op. cit., pp. 408-409.

¹⁴⁰ Dio lugar al Real Decreto de 7 de febrero de 1894 por el que se aprobó el Tercer Concierto Económico entre el Gobierno y las Diputaciones Vascongadas, modificado parcialmente por el Real Decreto de 25 de octubre de 1900 y prorrogado por el Real Decreto de 8 de mayo de 1906. MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 209-219.

¹⁴¹ MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 205-207.

autonomía fiscal de Navarra que ha pasado a la historia como *La Gamazada*¹⁴². El conflicto se resolvió con un nuevo artículo sustitutorio del anterior:

Art. 35.2º. El Gobierno podrá también concretar 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.

Una vez más quedó sentado que la autonomía fiscal de Navarra hacía imposible cualquier aplicación de los tributos estatales en Navarra en tanto no fueran objeto de un acuerdo con la Diputación, siendo esta quien los estableciera y recaudara.

El proyecto de Ley de presupuestos de 1895 previó un incremento del cupo de Navarra, que no llegó a producirse al no aprobarse el proyecto de Ley por la disolución de las Cortes.

6.6. Los Conciertos Económicos

La restauración de la monarquía borbónica y el fin de la segunda guerra carlista implicaron el desarrollo del proceso de centralización con una actitud de rechazo a los Fueros, que se manifestó en la abolición de los Fueros Vascos por la Ley de 21 de julio de 1876¹⁴³ y en el debate sobre la foralidad y la autonomía financiera de Navarra. La aspiración del hombre fuerte del régimen que era Cánovas del Castillo fue establecer la unidad constitucional, suprimiendo los restos forales navarros y vascongados. En este sentido son significativas sus palabras en relación con la Ley de 1841.

¹⁴² LARRAZA, M. M. (coord.), *La Gamazada. Ocho estudios para un centenario*, Pamplona: Eunsa, 1995. Constituyó un momento de gran exaltación foral como lo demuestran las palabras de OLÓRIZ, H. de, *La cuestión foral. Reseña de los principales acontecimientos ocurridos desde mayo de 1893 a julio de 1894*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1894, pp. 7 y 39: *Dormido estaba y muerto parecía el espíritu foral, cuando un acontecimiento imprevisto vino a extinguir aquella triste paz, aquella odiosa calma, aquella enervadora indiferencia impropia de una raza altiva e independiente*. Le llevó a exclamar: *¡Viva Gamazo!, porque Gamazo ha hecho para Navarra, ya que no por Navarra, más que todos los navarros juntos, más, mucho más que las incesantes predicaciones nacidas del mejor deseo, y más, mucho más, que la repetición y el constante recuerdo de nuestras desgracias*. Para el autor despertó al pueblo navarro: *Dormido estaba y muerto parecía el espíritu foral, cuando un acontecimiento imprevisto vino a extinguir aquella triste paz, aquella odiosa calma, aquella enervadora indiferencia impropia de una raza altiva e independiente* (p. 39).

¹⁴³ Sus precedentes fueron el Decreto de 29 de octubre de 1841 dictado por Espartero, que fue corregido parcialmente por el Decreto de 4 de julio de 1844 de Narváez. El artículo 6 de la Ley derogatoria de 21 de julio de 1876 fue precisado por la Ley de 10 de enero de 1877. El Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 definió el régimen de las contribuciones fiscales de las provincias. MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 137-143, 149-151, 153-155 y 157-159.

Manifestación de la política canovista fue la Ley de 21 de julio de 1876, que aplicó a las provincias vascongadas los deberes del servicio militar y de contribuir a los gastos generales del Estado haciendo extensivos a sus habitantes los deberes que la Constitución de la Monarquía imponía a todos los españoles, y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresan:

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 demás de la Nación (art. 1).

Además, las sometía en su artículo 3 al sistema tributario general constituido por *las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado*¹⁴⁴. En su artículo 5 se habilitó al Gobierno *para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje*¹⁴⁵. En su artículo 6 extendió a los habitantes de las provincias vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía imponía a todos los españoles e invistió al Gobierno *de todas las facultades extraordinarias y discrecionales que exija su exacta y cumplida ejecución*. El deber del servicio de las armas para los habitantes de las tres provincias fue nuevamente dispuesto por el artículo 1 de la Ley de 21 de julio de 1877.

El artículo 5 de la Ley de 10 de enero de 1877 dispuso la aplicación a Navarra, de dicho artículo 6, como a las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. Fue nuevamente invocado por el artículo 4 del Real Decreto de 4 de noviembre de 1879.

Los conciertos económicos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se establecieron a partir de la Ley de 1876 en los años 1878, 1887, 1894, 1906 y 1925, como medio para la inmediata aplicación de las sucesivas reformas fiscales, con mayo-

¹⁴⁴ Por Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 y Real Orden de 19 de diciembre de 1877 se definieron las contribuciones fiscales territorial e industrial aplicables a las provincias desde el 1 de julio de 1877. Régimen prorrogado por la Ley de 12 de enero de 1886. MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 157-164 y 177-179.

¹⁴⁵ Como expresa FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Madrid: Civitas, 1985, pp. 187-188: *el alcance de la fórmula de los conciertos económicos es, en principio muy limitado: se trata simplemente [...] de un sistema provisional, [...] destinado a facilitar el paso desde una situación de exención tributaria [...] a otra de igualdad en la contribución al levantamiento de las cargas generales del Estado*.

res condicionamientos armonizadores que los que se aplicaban en Navarra tras los procesos negociadores¹⁴⁶. Como expuso Tomás y Valiente respecto al alcance y beneficios derivados de los acuerdos de las Diputaciones de los territorios vascos con el Gobierno formalizados en los *conciertos económicos*:

Fueron los burgueses liberales de las dos principales ciudades vascas, Bilbao y San Sebastián, quienes consiguieron esa especie de sustitutivo de unas instituciones forales anticuadas. Fueron ellos quienes se beneficiaron principal y casi exclusivamente del sistema fiscal de raíz liberal. Aquellos años presenciaron el despegue primero del capitalismo vasco, y aunque no se puede afirmar que el régimen de conciertos fuese en absoluto la única causa del desarrollo económico del país, bueno es recordar el argumento esgrimido por un notable político liberal donostiarra, Fermín Lasala, a favor del sistema de impuestos concertados; decía él que «por su escaso peso la cuota concertada es menos gravosa o menos sensible que el impuesto no concertado». En el resto de España los impuestos no eran concertados¹⁴⁷.

Por Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 fueron suprimidos los Conciertos económicos para Guipúzcoa y Vizcaya. Tal y como lo explicó su exposición de motivos:

Mientras la singularidad del régimen fiscal y administrativo sirvió en algunas provincias como en la lealísima Navarra, para exaltar todavía más su sentimiento nacional y el fervor de su adhesión al común designio de la Patria, en otras, por el contrario, ha servido para realizar la más torpe política antiespañola, circunstancia esta que [...] imperativamente obliga a poner término en ellas a un sistema que utilizaron como instrumento para producir daños tan graves. Las mismas condiciones imponen que el sistema vigente en la actualidad en la

¹⁴⁶ Real Decreto de 28 de febrero de 1878 para el Primer Concierto. Ley de 29 de junio de 1887 de Presupuestos que fijó los cupos del Segundo Concierto. Real Decreto de 7 de febrero de 1894, tercer Concierto Económico. Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 aprobatorio del Cuarto Concierto. MONREAL ZIA, G., Convenio y conciertos..., *op. cit.*, pp. 388-390 y 409-418, con invocación de amplia bibliografía sobre la materia. Para este autor, *entre 1841 y 1927 o entre 1877 y 1925, y en las décadas siguientes, las haciendas forales recorrieron un camino de profundización autonómica tributaria* (p. 387). Su precedente fueron las *Estipulaciones* con el ministro Patiño de 1727, sobre comercio y aduanas, que estuvieron vigentes en Navarra hasta 1841.

¹⁴⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., Conciertos Económicos. En *Obras Completas*, VI, Madrid: CEC, 1997, pp. 5298-5299. ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho Histórico*, Oñati: IVAP, 1995. PÉREZ ARRAIZ, J., *El Concierto Económico, evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Oñati: IVAP, 1994. ZUBIRI, I., *El sistema de Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*. Bilbao, 2000. BELDARRAIN, M., ESCRIBANO, M., HUGALDE, P., *La autonomía fiscal en Euskal Herria*, Bilbao, 1996. GARCÍA AÑOVEROS, J., La formación de un sistema tributario unificado: la solución foral. En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao, 1998, pp. 287 y ss. MORENO PORTELA, F.J., *La capacidad normativa de los territorios históricos del País Vasco y la modificación del Concierto Económico*. En *Foralismo...*, *op. cit.*, pp. 309 y ss.

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 momentos¹⁴⁸.

El concierto se acordó en 1952 y 1976 para Álava. Una vez establecido el régimen autonómico y reconocido en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en 1981 se estableció el Concierto económico para los tres territorios históricos, modificándose por las leyes 49/1985, de 27 de diciembre, 44/1988, de 28 de diciembre, 2/1990, de 8 de junio, 27/1990, de 26 de diciembre, 7/1993, de 16 de abril, 11/1993, de 13 de diciembre, 37 y 38/1997, de 4 de agosto.

VII. El Convenio Económico de 1927

El convenio de 1877 tuvo una vigencia de cincuenta años y fue el Gobierno quien planteó su revisión como consecuencia de la escasa cuantía del cupo navarro y de los cambios sociales y económicos operados desde su firma.

Mientras tanto, en las Provincias Vascongadas se habían aprobado los Conciertos de 29 de junio de 1887, de 7 de enero de 1894 y de 13 de diciembre de 1906¹⁴⁹. Por Real Decreto de 9 de junio de 1925 se nombró la Comisión Mixta para redactar el Quinto Concierto conforme a las bases establecidas en el mismo, que fue aprobado por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926 como *Reglamento del Concierto económico de las Provincias Vascongadas, redacta-*

¹⁴⁸ TOMÁS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, p. 40: *Quien se había alzado militarmente contra la República condenó a quienes se resistieron legítimamente a su rebelión, como rebeldes frente al alzado en rebeldía.*

¹⁴⁹ Por Real Decreto de 23 de octubre de 1913 se le adicionó el régimen de la contribución de utilidades de las Compañías navieras establecidas en las provincias. El Real Decreto de 6 de marzo de 1919 dispuso en su art. 1: *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 resolverá siempre de acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la representación de las provincias.* El Real Decreto de 27 de julio de 1920 dispuso la audiencia a las Diputaciones de las Provincias Vascongadas antes de resolver las reformas tributarias que precisasen las nuevas leyes. El 29 de diciembre de 1923 la Diputación de Guipúzcoa aprobó un Proyecto de Memoria dirigida al Directorio Militar, a presentar a las otras Diputaciones, sobre las relaciones económicas con el Estado, el Concierto Económico y la organización regional. En una adición a la conclusión 7ª se afirmó: *Son innegables en el orden histórico y en el aspecto sentimental, las relaciones de las provincias Vascongadas con Navarra. La analogía de las demandas de ambos Pueblos ante los Gobiernos de la Nación, y la del curso y vicisitudes que ellas han seguido, han estrechado de medio siglo a esta parte sus lazos y hecho su unión más vigorosa. Por eso, cuanto de la Región y de las Sub-Regiones hemos dicho, puede aplicarse perfectamente a las cuatro provincias. Nada se opone a que, en los términos expresados, pueda constituirse la Región Vasco-Navarra, dentro de la que el antiguo Reino conservaría, como cada una de estas Provincias, lo que es peculiar y privativo suyo, y llevaría a la Región, como aquéllas, lo que estimase conveniente o necesario.* MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 225-256.

do por la comisión mixta nombrada al efecto por Real Orden de 2 de octubre último.

El Decreto del Gobierno Provisional de la República de 24 de abril de 1931 declaró subsistentes los Decretos de 9 de junio de 1925 y 24 de diciembre de 1926 sobre el Concierto Económico con las Diputaciones Vascongadas¹⁵⁰, así como el de 15 de agosto de 1927 del Convenio Económico con Navarra¹⁵¹

Por Real Decreto de 12 de enero de 1924 se disolvieron las Diputaciones provinciales de toda España, salvo las Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra. Encomendó a los Gobernadores civiles la designación de los nuevos diputados provinciales interinos y en propiedad entre *personas de solvencia y prestigio sociales, que a ser posible residan habitualmente, uno cuando menos, en cada partido judicial*¹⁵².

7.1. Su encuadramiento en la Dictadura de Primo de Rivera

En el fin de la Restauración y el derrumbe de la monarquía alfonsina concurrieron muchos hechos políticos y sociales. En julio de 1921 el ejército español fue derrotado por Abd el-Krim en Annual, lo que fue utilizado por los políticos para incrementar sus censuras a los militares con la propuesta de Sánchez Guerra de crear una comisión de investigación. El nuevo gobierno de García Prieto continuó el proceso con la participación en la Comisión de representantes de todos los partidos políticos, incluidos los socialistas y los republicanos, lo que molestó profundamente a los militares. Estos, organizados en las Juntas de Defensa, constituían un poder dentro del Estado que interfería y condicionaba al Gobierno con la pretensión de *salvar al país*¹⁵³.

El día 13 de septiembre de 1923, poco antes de iniciarse las sesiones del Congreso, el capitán general de Cataluña, General Primo de Rivera, dio un golpe de Estado. En el Manifiesto afirmó que su propósito era liberar al país *de los*

¹⁵⁰ Por Decreto de 18 de mayo de 1931 se estableció la audiencia previa de las Diputaciones para la interpretación y aplicación del Concierto, resolviéndose por mutuo acuerdo. El régimen del Concierto de Guipúzcoa y Vizcaya quedó sin efecto por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, lo que explica su exposición de motivos: *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. [...] obliga a poner término, en ellas, a un sistema que utilizaron como instrumento para causar daños tan graves.* MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 293-296 y 343-345.

¹⁵¹ MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 185-195, 209-211, 221-224, 261-280.

¹⁵² MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado...*, op. cit., pp. 258-260.

¹⁵³ CARR, R., *España, 1808-1839*, Barcelona: Ariel, 1968, pp. 440-441.

profesionales de la política, de los hombres que por una u otra razón nos ofrecen el cuadro de desdichas e inmoralidades que empezaron el año 98 y amenazan a España con un próximo fin trágico y deshonoroso. Al día siguiente se declaró el estado de guerra que duró hasta el 16 de marzo de 1925.

Recibida la confianza real, se constituyó el Directorio militar por Real Decreto de 15 de septiembre asumiendo las funciones del Gobierno, con la presidencia del general. El apoyo real supuso dejar sin efecto el régimen constitucional de 1876 y aplicar en España un régimen autoritario como había ocurrido en Italia con apoyo real tras la *marcha sobre Roma* de Mussolini¹⁵⁴. Los modelos autoritarios se habían establecido en Alemania con la fundación y posterior conquista del poder por el partido nazi de Hitler, en Portugal el régimen autoritario de Sidon País, Kemal Ataturk en Turquía y en Rusia Stalin se había hecho con el control del partido comunista.

No supuso un rechazo del régimen liberal sino una idea de regeneración, lo que dio al golpe al apoyo de gran parte de la sociedad, de la clase política y de los medios de comunicación y la simpatía de la burguesía y las clases medias y la Iglesia. Se vio en el general al *cirujano de hierro* que, por medio de una *política quirúrgica*, sería capaz de reorientar la acción política y de superar los vicios y defectos del régimen liberal y la vieja política, durante un periodo corto de tiempo. Ortega y Gasset afirmó en uno de sus artículos en *El Sol*: *si el movimiento militar ha querido identificarse con la opinión pública y ser plenamente popular, justo es decir que lo ha conseguido*¹⁵⁵. La misma burguesía que le apoyó lo abandonó en 1930 cuando ya no era posible mantener la estructura y marco económicos por efecto de la crisis internacional y los graves problemas sociales que se habían producido en España.

Primo de Rivera procedió a suspender la Constitución de 1876 y las garantías constitucionales con la proclamación del estado de guerra, disolver las Cortes, sustituir los gobernadores civiles por gobernadores militares y destituyó a las demás autoridades civiles. De este modo se transformó una monarquía parlamentaria en un régimen autoritario, sin pretensiones de permanencia, sino de transición a un régimen distinto de la Restauración.

¹⁵⁴ CASASSAS YMBERT, J. (Ed.), *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Barcelona: Anthropos, 1983. CIMADEVILLA, L., *El General Primo de Rivera*, Madrid: Afrosidio Aguado, 1944. GONZÁLEZ CALLEJA, E., *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid: Alianza, 2005. IVAREZ REY, L., *Bajo el fuero militar. La dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-1930)*. Sevilla: Universidad, 2006. TAMAMES, R., *Ni Mussolini ni Franco: la Dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Madrid: Planeta, 2008, p. 149, señala las relaciones entre los regímenes fascista y la Dictadura, que se reflejó en el orden institucional y corporativo que se tomaron de aquel. TUÑÓN DE LARA, M., *Historia y realidad del poder*, Madrid: Edicusa, 1967, pp. 115-151.

¹⁵⁵ *El Sol*, 27 de noviembre de 1923.

Para atacar el caciquismo asentado en la vida local disolvió los ayuntamientos y las diputaciones¹⁵⁶, dotándoles de su correspondiente Estatuto municipal y provincial en 1924 y 1925, con carácter autonomista y descentralizador para convertirlos en un pilar de la regeneración del país. Estableció delegados gubernativos militares en las cabezas de partido judicial y la censura previa de la prensa. Para sustituir a los antiguos partidos y sus prácticas el 14 de abril de 1924 fundó la *Unión Patriótica* al servicio de la dictadura, integrando a sectores conservadores, católicos y mauristas, como partido del régimen sin referentes ideológicos claros. El general la calificó de *partido central, monárquico, templado y serenamente democrático* [...], *partido político, pero en el fondo apolítico, en el sentido corriente de la palabra*, cuyo lema era *Patria, Religión y Monarquía*, muy similar al *Dios, Patria y Rey* del tradicionalismo. Se estructuró para el control de la vida política a partir de la local, considerando a los municipios los puntos de apoyo del nuevo régimen. Para apoyar el orden público se extendió el Somatén originario de Cataluña, nutrido por la burguesía que apoyaba la Dictadura¹⁵⁷.

En Cataluña actuó decididamente para acabar con el anarquismo y los conflictos sociales. Adoptó medidas contrarias al autonomismo catalán con la disolución de la Mancomunidad y el cierre de los locales de la Lliga Regionalista, la censura de prensa y la prohibición de los actos culturales y la predicación en catalán. En Cataluña, lo mismo que en el País Vasco y en Galicia, el nacionalismo más radical se enfrentó al nuevo régimen, mientras que el moderado se refugió en los hechos culturales y mantuvo una suave colaboración.

En la guerra de Marruecos se había repetido la derrota de las fuerzas españolas, pero la acción conjunta con Francia en el desembarco de Alhucemas supuso el fin de la guerra y un importante éxito político para el general.

Una vez resueltos los problemas marroquí y catalán se procedió a la institucionalización del régimen con la sustitución del Directorio militar por otro civil el 3 de diciembre de 1925, integrado por personas no vinculadas al anterior sistema de partidos, en el que los Ministros recuperaron sus antiguas funciones. Se hizo cargo de la cartera de Hacienda, don José Calvo Sotelo¹⁵⁸.

¹⁵⁶ FUENTE LANGAS, J.M., *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, pp. 261-305. MIRANDA RUBIO, F., *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona: Ediciones Eunat, 1996, pp. 11-88.

¹⁵⁷ FUENTE LANGAS, J.M., *La dictadura...*, *op. cit.*, pp. 117-193. MIRANDA RUBIO, F., *La dictadura...*, *op. cit.*, pp. 879-114.

¹⁵⁸ Inició su colaboración con las Dictadura como Director General de Administración Local elaborando los Estatutos Municipal de 8 de marzo de 1924 y Provincial de 20 de marzo de 1925. AUNÓS, E., *Calvo Sotelo y la política de su tiempo*, Madrid: Ediciones Españolas, 1941. BULLÓN DE MENDOZA, A., *José Calvo Sotelo*, Madrid: Airel, 2004. VEGAS LATAPIÉ, E., *El pensamiento político de Calvo Sotelo*, Madrid: Editorial Cultura Española, 1941.

El Dictador pretendió constitucionalizar el régimen con una Asamblea Consultiva para fiscalizar al Gobierno, producir leyes y elaborar una nueva Constitución, que se convocó el 10 de octubre de 1927. Se reunió en febrero de 1928 formada por la representación de las provincias, integrada por los de los Ayuntamientos, Diputaciones y Unión Patriótica; los representantes de la vida nacional, los del Estado y los de propio derecho. Esta medida suscitó sospechas de continuidad del régimen frente a la idea inicial de su temporalidad y disolución una vez saneado el país¹⁵⁹.

La dictadura pretendió dotar al país de un régimen corporativo en torno a una Organización Corporativa Nacional, que regulara las relaciones laborales¹⁶⁰. Estaba integrada por veintisiete corporaciones de sectores productivos no agrarios, estructurándose en los Comités paritarios en primer nivel, las Comisiones mixtas provinciales en el segundo y los Consejos de corporación a nivel superior, con igual representación patronal y laboral en todos ellos, presididos por una persona designada por el Gobierno. Para ello contó con el apoyo de la Unión General de Trabajadores y el Partido Socialista¹⁶¹. El resto de los sindicatos fueron clausurados. No se prohibió la huelga pero se limitó el ejercicio del derecho a las que tuvieran un exclusivo motivo económico.

Como órgano consultivo en materia social se creó el Consejo Nacional del Trabajo, Comercio e Industria. Se potenció el Ministerio de Trabajo integrándole el Instituto de Reformas Sociales. La nueva codificación social se plasmó en el Código del Trabajo de 1926. Se protegió a la emigración por el Tesoro del Emigrante, a la maternidad y a las familias numerosas, ampliándose la seguridad social y mejorándose las condiciones de negociación y trabajo.

En un contexto económico favorable se intentó modernizar la economía con una política intervencionista, se protegió con aranceles a la producción nacional que se estimuló con medidas fiscales y crediticias, con inversiones en infraestructuras¹⁶² y en las empresas¹⁶³. Se modernizó la agricultura con nuevas

¹⁵⁹ FUENTE LANGAS, J. M., *La dictadura...*, *op. cit.*, pp. 475-496.

¹⁶⁰ Tenía sus fundamentos nacionales en Maura, el krausismo regeneracionista, el tradicionalismo y la Doctrina Social de la Iglesia que seguía sin asimilar la Revolución Francesa y añoraba el Antiguo Régimen. Entre las influencias exteriores estaban el neohistoricismo alemán, la Acción Francesa de Maurras y al fascismo italiano.

¹⁶¹ TAMAMES. R., *Ni Mussolini...*, *op. cit.*, p. 287, destaca el crecimiento que experimentó la UGT por el control de los comités paritarios, duplicando sus afiliados mientras que la CNT quedó sin presencia y fuerza.

¹⁶² En 1924 se estableció el Estatuto de los ferrocarriles, la Caja Ferroviaria del Estado y el Consejo Superior de Ferrocarriles. El Ministro de Fomento, Conde de Guadalhorce creó en 1926 el Circuito Nacional de Firms Especiales que ejecutó 7.000 kilómetros de carreteras.

¹⁶³ GARCÍA DELGADO, J. L., *La modernización económica en la España de Alfonso XIII*, Madrid: Espasa Calpe, 2002, pp. 137-168.

tecnologías y fomentó la exportación. Se creó el monopolio de petróleos y de teléfonos, y se crearon organismos reguladores como el Consejo de Economía Nacional (1924) con un Comité controlador de la producción industrial. Por medio de las Confederaciones Hidrográficas se quiso regular la ordenación, planificación y aprovechamiento integral de las cuencas con una visión de conjunto para hacer una política nacional de riegos. Estableció en 1927 el monopolio de petróleos con la creación de la Compañía Arrendataria del Monopolio (CAMP-SA)¹⁶⁴. Respetó la participación de la ITT en la Compañía Telefónica Nacional por razones de aportación tecnológica. En el sector financiero se creó una banca nacional y se potenció la banca oficial (Banco Hipotecario, Banco Exterior, Banco de Crédito Local y Banco de Crédito Industrial) y las Cajas de Ahorros. Las Exposiciones Universal de Barcelona e Iberoamericana de Sevilla fueron un modo de acreditar ante el mundo la renovación del país. La depreciación de la peseta fue una medida muy contestada.

El país sufría la crisis económica de la posguerra, con un grave déficit presupuestario de más de mil millones de pesetas, con una deuda pública que se había incrementado en un 40% como efecto de las grandes inversiones públicas y una circulación fiduciaria del 20%. La debilidad de la Hacienda y el sistema tributario ya había sido planteada en 1917 por el Ministro de Hacienda Sr. Pedregal. Con la presencia de Calvo Sotelo en el Ministerio de Hacienda del Directorio Civil se intentó equilibrar el presupuesto, mejorar la imposición para hacerla más justa y poder financiar los planes de obras públicas¹⁶⁵.

Por iniciativa del general el Ministro de Hacienda estudió el establecimiento de una contribución progresiva sobre el capital, en el sentido de gravar la renta global con una imposición progresiva, para lo que sería necesario convertir los impuestos de producto –objetivos– en impuestos sobre la renta –subjctivos– y elásticos, en línea con el pensamiento de Flores de Lemus. Le dio forma en un Proyecto de Ley de rentas y ganancias que presentó el 17 de noviembre de 1926, que gravaba los ingresos con una escala progresiva. Representaba el riesgo de transformar un sistema fiscal real en otro personal basado en un impuesto perso-

¹⁶⁴ VELARDE, J., *Política económica de la Dictadura*, Madrid: Guadiana, 1973, p. 173, valora el monopolio como la medida económica más importante de la Dictadura, porque beneficiaba a la Hacienda con los beneficios que generaban los combustibles y posibilitó la adquisición de yacimientos y la construcción de refinerías y de una flota petrolera. Supuso un duro enfrentamiento con dos importantes compañías, la Standard Oil de Rockefeller y la Shell, que presidía Sir H. Deterding, quien amenazó a Primo de Rivera con bloquear el suministro a España.

¹⁶⁵ GARZÓN PAREJA, M., *Historia de la Hacienda de España*, II, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pp. 1095-1110. VELARDE, J. (Ed.), *La Hacienda Pública de la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid: IEF, 1986. Obra comentada por HARRISON, J., Comentarios sobre la Hacienda Pública de la Dictadura de Primo de Rivera, *Revista de Historia Económica*, 1 (1988), pp. 181-185.

nal único sobre la renta. La Comisión que lo estudió propuso el establecimiento progresivo de una contribución personal por cuota complementaria gradual sobre una cuantía de renta. De este modo el impuesto personal complementaría la tributación de producto. Se plasmó en la Ley de 20 de diciembre de 1932, como recogió su exposición de motivos:

El tributo que se proyecta ha de superponerse a los demás. Consecuencia obligada de esta superposición para no agrandar las dificultades e injusticias del régimen vigente, es la de no gravar la renta sino con tipos muy moderados, aplicables sólo a aquellas clases sociales que en nuestra economía pueden considerarse como privilegiadas.

Las medidas fiscales que propició Calvo Sotelo para renovar la Hacienda y mejorar la recaudación con base en la imposición directa sobre inmuebles y las rentas¹⁶⁶, sobre los caudales hereditarios¹⁶⁷, y la indirecta sobre el consumo fueron muy contestadas por los grupos sociales y económicos que apoyaba a la dictadura y venían beneficiándose del régimen impositivo liberal sobre el consumo. Destaca el *Manifiesto de los terratenientes* con el apoyo de la más relevante aristocracia que ocupaba, además, cargos en la Corte¹⁶⁸:

la oligarquía española montó un ingenioso aparato de impuestos indirectos, del que resultaba que casi todas las cargas del Estado las soportaba el consumidor. Las clases pobres pagaban en España el 47% de los gastos totales del Estado por impuestos indirectos. Las grandes y medias fortunas eran intangibles. El consumidor tenía que pechar con las contribuciones directas: la territorial, la urbana, la industrial, etc. Por ese procedimiento de no tributar –y por el complementario de extraer copiosas sumas del Estado-, la clase directora española impedía que España tuviese un Estado¹⁶⁹.

¹⁶⁶ COMÍN, F., *Hacienda y Economía...*, op. cit., pp. 907-938.

¹⁶⁷ Por Real Decreto de 27 de abril de 1926 se estableció el Impuesto sobre el Caudal Relicto que lo gravaba indiviso, antes de su partición y adjudicación a los herederos, figura nueva que era más gravosa que las existentes. Recargó las transmisiones lucrativas entre colaterales a partir del tercer grado y entre extraños.

¹⁶⁸ La primera medida fue la Ley de 1 de enero de 1926, que creó el *Registro de Arrendamiento de Fincas Rústicas*, para evitar la defraudación en la contribución territorial planteando que el contribuyente rectificase el irreal valor catastral de los inmuebles declarando el real, con sanción expropiatoria por el valor con el que pagaba los impuestos. FONTANA, J., *La Hacienda...*, op. cit., p. 78: *El anuncio de esta medida engendró un alboroto tremendo, con manifiestos de 'los más significados propietarios de la nobleza española', mítines y ataques en la prensa, donde se llegó a calificar a CALVO SOTELO de 'bolchevique', lo que sin duda resultaba exagerado. Los propietarios contribuyentes sugirieron que, si lo que el gobierno quería era más dinero, bastaba con que aumentase las cuotas y no se metiera en tamaño fregado, de modo que hubo que contentarse con elevar uniformemente en un 25% los 'líquidos imponibles' (las valoraciones que servían de base para el pago) y dejar las cosas como estaban, sin poner mano en el saneamiento del reparto.*

¹⁶⁹ LACOMBA, J. A., *Introducción a la historia económica de la España contemporánea*, Madrid: Guadiana, 1969, pp. 422-423.

Calvo Sotelo reconoció que, a pesar de sus esfuerzos, no había logrado modernizar el sistema fiscal español, porque

ninguna de las lógicas reacciones defensivas de las clases sociales heridas en sus intereses fue tan aguda, nerviosa y virulenta como la de los propietarios. [...] entre éstos descollaron en grado sumo los terratenientes. La protesta obrera fue calurosa, pero comedida. La de los contribuyentes por industrial, cuando la hubo, tampoco disonó. En cambio, la de los propietarios resultó tonante [...] Los más significativos propietarios de la nobleza española suscribieron un famoso y mal redactado mensaje que encabezaban altos dignatarios palatinos¹⁷⁰.

Comín realizó una valoración de conjunto de los modestos intentos reformadores de la Dictadura, obra del Ministro de Hacienda Calvo Sotelo, que fueron *rechazados por los grupos de presión que soportaban el régimen dictatorial*, pero que fueron sancionados poco después por las Cortes del bienio republicano en cuanto a la contribución sobre la renta y el deber de los propietarios de declarar las rentas. Sus intentos reformistas acabaron buscando el incremento de la recaudación elevando los líquidos o los tipos¹⁷¹, mejorando técnicamente algunos impuestos, persiguiendo el fraude y la evasión¹⁷², y reformando la administración recaudatoria¹⁷³.

Podemos afirmar que la política económicas, social y fiscal de la Dictadura supuso el fin de la economía liberal clásica y el inicio de la transición al Estado de bienestar, que en Europa se planteaba tras la Primera Guerra Mundial por la Constitución del Weimar. El protagonismo del Estado fue muy importante y lideró las transformaciones socio-económicas, de las infraestructuras, la industrialización y, en general, de crecimiento económico y la redistribución fiscal por el gasto social y la fiscalidad, aunque fue un proceso incipiente. En todo ello tupo un papel relevante Calvo Sotelo.

El fracaso en la constitución de la Asamblea por la falta de colaboración de los representantes de la izquierda, el inicio de la crisis económica, la pérdida del favor popular, los enfrentamientos con el ejército, los intelectuales y la

¹⁷⁰ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios...*, *op. cit.*, p. 126. FUENTES QUINTANA, E., Calvo Sotelo y la reforma tributaria. En *Notas sobre la política económica española*, Madrid: Delegación Nacional de Provincias del FET y de las JONS, 1954, pp. 411-419. VV.AA., *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2000.

¹⁷¹ Por Real Decreto de 25 de junio de 1926 se elevaron los tipos impositivos de la contribución territorial sin afectar la subida a las bases, que permitió una importante subida de la recaudación. Durante su mandato se elevó la presión fiscal más que durante la República. COMÍN, F., *Hacienda y Economía...*, *op. cit.*, p. 896.

¹⁷² Se estableció la pena personal y agravaron las penas pecuniarias por los comportamientos fiscales ilícitos, que implicaran fraude o evasión fiscal, además de las sanciones administrativas y las revisiones de valores, etc.

¹⁷³ COMÍN, F., *Hacienda y Economía...*, *op. cit.*, pp. 937-983.

Universidad¹⁷⁴ fueron utilizados por los viejos políticos liberales y dieron lugar a varias conspiraciones como la de Sánchez Guerra el 29 de enero de 1929 en Valencia. En esta situación el dictador pretendió reforzar su poder con el apoyo de sus compañeros de armas¹⁷⁵. Al no conseguirlo se vio obligado a presentar su dimisión al Rey el 28 de enero de 1930, retirándose a París el día 10 de febrero, donde falleció el día 16 de marzo¹⁷⁶.

A partir de ese momento se inició la llamada *Dictablanda* del general Berenguer. El país estaba desestructurado institucionalmente, sin Constitución, Gobierno ni Parlamento, sin partidos políticos, con una rápida politización y en una situación de crisis económica. Se debatía entre continuar con el régimen constitucional de 1876 y convocar nuevas elecciones, o proceder a la elección de unas Cortes Constituyentes que le dotaran de una nueva Constitución. El primer paso de este proceso constituyente era la convocatoria de elecciones municipales, que se convocaron para el 12 de abril de 1931¹⁷⁷.

El 27 de agosto de 1930 los partidos de la oposición regionalista, constitucionalista, republicana y socialista firmaron el pacto de San Sebastián. A partir de ese momento hubo dos tendencias. La revolucionaria pretendió derrocar de inmediato a la monarquía y la moderada decidió actuar por medio de la acción política en la prensa creando una opinión favorable a la instauración de la república. Fruto de la primera fue el intento de golpe de Estado de Galán y García Hernández en Jaca de 12 de diciembre, al que siguió la sublevación de Cuatro Vientos del 15 de diciembre. Dentro de la acción política republicana se ha de situar el manifiesto de 1930 llamando a la población a derrocar a la monarquía.

Las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 se celebraron en un clima de incertidumbre y con la confianza en el triunfo de la continuidad de la mayoría monárquica, como así fue en el cómputo general. Sin embargo, se produjo la victoria de los republicano-socialistas en 41 de las 50 capitales de provincia, lo que condujo a la proclamación de la II República el día 14 de abril.

¹⁷⁴ Se destituyó a don Miguel de Unamuno del rectorado de la Universidad de Salamanca, se cerró el Ateneo de Madrid y las Universidades. En señal de protesta Ortega y Gasset renunció a su cátedra.

¹⁷⁵ Había tenido enfrentamientos de distinto carácter con importantes generales. Con López Ochoa, Queipo de Llano, Aguilera y Weyler por su acuerdo con los políticos monárquicos (Romanones, Marañón). Con la Artillería por disponer que los ascensos se produjeran por méritos y no sólo por antigüedad dando lugar a una asonada conocida como la *sanjuanada* por producirse la noche de San Juan. Se intentaron varios golpes contra Primo de Rivera por el general Aguilera y por el político Sánchez Guerra y se preparó otro para el día 28 de enero de 1930, al que se adelantó con la dimisión.

¹⁷⁶ El 24 de marzo se reunieron Calvo Sotelo, el Presidente de la Unión Patriótica José Gavilán, José Antonio Primo de Rivera y varios exministros para crear la Unión Monárquica Nacional.

¹⁷⁷ FUENTE LANGAS, J.M., *La dictadura...*, *op. cit.*, pp. 496-581.

Tamames ha realizado un profundo análisis del momento, de la obra histórica de la Dictadura y de sus consecuencias, que resume afirmando:

La verdadera cuestión es que la Dictadura no supo pasar del modelo obsoleto que heredó, a otro institucionalizado y al nivel de su tiempo. Y en este sentido, más influyente que la Dictadura en la secuencia venidera de la Historia hacia la Guerra Civil y hacia el franquismo, lo fue seguramente la Segunda República; que presionada por sus dirigentes, por un republicanismo anquilosado, un socialismo dogmático, y unas organizaciones de izquierda entre la utopía igualitaria (CNT-FAI) y el servicio a los *sóviets* (PCE), perdió cinco años en no hacer casi nada. Para luego, ya en la Guerra civil, pasar por toda clase de divisiones fratricidas frente al enemigo común personificado en Franco¹⁷⁸.

7.2. El régimen fiscal tras la reforma de 1900

Se ha expuesto como el régimen fiscal establecido por la reforma de Mon y Santillán de 1845 estuvo vigente, con pequeñas adaptaciones, hasta la importante reforma introducida por la Ley de 27 de marzo de 1900, conocida como de Fernández Villaverde¹⁷⁹.

La reforma de 1899-1900 trató de mejorar, racionalizar y sistematizar el sistema de la imposición de producto creando la *Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria*, cuyas tarifas gravaban las rentas de trabajo como sueldos, asignaciones y honorarios de los registradores (1ª); las de capital sobre intereses de la Deuda, del capital y los dividendos de acciones (2ª), y las mixtas de trabajo y capital (3ª)¹⁸⁰. Con ella el sistema fiscal quedó configurado:

A. Imposición directa: sobre los siguientes seis impuestos de producto: Las Contribuciones Rústica, Urbana e Industrial y las tres tarifas de la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria¹⁸¹.

B. Imposición indirecta se mantuvo sustancialmente con el régimen anterior a la reforma con variaciones sobre los Impuestos de Derechos Reales y Timbre y el Arancel de Aduanas:

¹⁷⁸ TAMAMES. R., *Ni Mussolini...*, *op. cit.*, p. 425.

¹⁷⁹ COMÍN, F., *Historia de la Hacienda...*, *op. cit.*, pp. 81-84. *Hacienda y Economía...*, *op. cit.*, pp. 47-52, 587-604, 906-938. FERREIRO LAPATZA, J. J., *Los impuestos estatales...*, *op. cit.*, pp. 26-29. FONTANA, J., *La Hacienda...*, *op. cit.*, pp. 69-77. SOLÉ VILLALONGA, G., *La reforma fiscal de Villaverde, 1899-1900*, Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1967.

¹⁸⁰ Su regulación fue muy confusa, que incrementó el Reglamento de 30 de marzo de 1900 al no incluir las sociedades anónimas de fabricación que siguieron tributando por la contribución industrial, hasta su inclusión por la Ley de 3 de agosto de 1907.

¹⁸¹ GARZÓN PAREJA, M., *Historia...*, *op. cit.*, pp. 1072-1077.

- Impuesto de Derechos Reales, correspondiente al antiguo Derecho de hipotecas, que gravaba la transmisión *inter vivos* o *mortis causa* de inmuebles, su arriendo o subarriendo, la imposición de censos y cargas, con un ámbito imponible mayor¹⁸².

- Impuestos sobre el consumo de especies determinadas, que gravaba el consumo de aguardientes, licores, aceite de oliva, carnes, sidra, chacolí, cerveza y jabón. En 1899 se creó el impuesto sobre la importación y fabricación del azúcar¹⁸³. Quedaron subsistentes los impuestos municipales sobre el consumo, los derechos de puertas sobre las mercancías a la entrada de puertos y ciudades, los monopolios fiscales, el papel sellado

- Impuesto del Timbre del Estado que se amplió a los valores mobiliarios¹⁸⁴.

C. Arancel de Aduanas¹⁸⁵.

D. Los ingresos de los monopolios estatales del tabaco, la pólvora y la lotería¹⁸⁶.

El sistema fiscal se consolidó hasta la importante reforma de 1940 con pequeñas y continuas modificaciones obra de Flores de Lemus, que se han calificado de *reforma tributaria silenciosa* para la introducción del *principio de personalidad* y afectaron los siguientes impuestos:

A. Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana: mejora del conocimiento de las bases imponibles por los Catastros y Registros fiscales elaborados con base en las fotografías aéreas. Se persiguió estimar los rendimientos por medio del *Catastro por masas de cultivo y clase de terreno*, complementado con las *Cartillas Evaluatorias* y el *Registro Fiscal*. La Ley de 23 de marzo de 1906 formuló las reglas para la identificación y valoración de la parcela catastral, para la *determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de que sirva eficazmente para todas las aplicaciones*

¹⁸² GARZÓN PAREJA, M., *Historia...*, *op. cit.*, pp. 1080-1082. Según la Exposición de Motivos de la Ley de 2 de abril de 1900 este impuesto era en Europa *una de las fuentes más importantes de recursos para el Tesoro y al que por su carácter especialísimo contribuyen los que voluntariamente otorgan relaciones contractuales en las que es dado presumir recíproca utilidad, o aquellos otros que por hechos independientes de la voluntad humana, pero de ineludible realización, se hacen dueños de fortunas acumuladas por el trabajo y el esfuerzo ajeno*. Flores de Lemus fue defensor del impuesto y de las reformas, que se introdujeron en la reforma de Cobián de 1910, entendiéndolo que por la inalienabilidad de establecer un gravamen directo y personal del patrimonio, la única posibilidad de gravarlo era su tributación por los periodos irregulares que originaba la transmisión hereditaria.

¹⁸³ GARZÓN PAREJA, M., *Historia...*, *op. cit.*, pp. 1084-1086.

¹⁸⁴ GARZÓN PAREJA, M., *Historia...*, *op. cit.*, p. 1082.

¹⁸⁵ GARZÓN PAREJA, M., *Historia...*, *op. cit.*, p. 1083.

¹⁸⁶ GARZÓN PAREJA, M., *Historia...*, *op. cit.*, pp. 1087-1094.

económicas, sociales, jurídicas, con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial (art. 1).

B. Contribución Industrial: se creó en 1926 la imposición sobre el volumen de ventas, con un gravamen fijo por el ejercicio de la actividad y otro variable en proporción a aquellas.

C. Tarifas I y II del Impuesto de Utilidades: reformas sobre campo de aplicación y tipos.

D. Creación del Impuesto sobre los Bienes de las Personas Jurídicas no susceptibles de transmisión hereditaria en 1910.

E. Configuración de la Tarifa III de Utilidades como un impuesto personal sobre la renta de las sociedades a partir de la Ley de 29 de abril de 1920, con los rasgos fundamentales del actual Impuesto de Sociedades.

F. Creación de la Contribución General sobre la Renta por la Ley de 10 de diciembre de 1932. Era independiente de los impuestos de producto sobre la suma de las rentas de las personas físicas de más de 100.000 pesetas. Introdujo los principios de progresividad y complementariedad.

En cuanto a la imposición indirecta destacan los gravámenes sobre transportes y los impuestos sobre el consumo (cerveza, pólvora, gasolina, etc.), en un conjunto importante en cuanto al número y efecto recaudatorio.

Las reformas de Fernández Villaverde y Flores de Lemus supusieron modernizar y completar la fiscalidad liberal que se había iniciado en 1845 incorporando los gravámenes nuevos de producto y consolidando los tributos sobre consumos específicos. Sistematizó la imposición directa y creó la Contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria. Se logró modificar la recaudación desplazando los tributos decimonónicos (Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, y consumos determinados¹⁸⁷), que perdieron importancia, en beneficio de los modernos impuestos sobre el producto y los consumos específicos.

Sin embargo, en Europa se superaba el modelo liberal y se establecían la imposición sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, el patrimonio, las sucesiones y el volumen de ventas, que ya constaban en el proyecto reformador de Lemus. Calvo Sotelo intentó en 1926 establecer un impuesto único sobre la renta, que sustituyese las contribuciones territorial, industrial y de comercio y la de utilidades de la riqueza mobiliaria que no prosperó¹⁸⁸. Estos cambios moderados eran consecuencia del rechazo del:

¹⁸⁷ Estos habías perdido importancia desde 1911 y se transfirieron a las Haciendas municipales que ya los recargaban.

¹⁸⁸ La *Contribución general sobre la renta* se estableció durante la II República por el Ministro de Hacienda señor Carner, manteniendo las contribuciones de producto y una contribución complementa-

tejido político y social de la Restauración y la Dictadura, refractario a la nueva fiscalidad; el caciquismo retrasó tributariamente a España en el primer tercio del siglo XX. Flores de Lemus, consciente de la ausencia de aquellas condiciones, y tras los reveses que recibieron sus primeros proyectos de reforma global, acabó proponiendo cambios tributarios moderados y graduales¹⁸⁹.

Aunque en un primer momento la reforma fiscal y el control del gasto hicieron posible el superávit presupuestario, volvió a aparecer el déficit público entre 1915 y 1923, alcanzando el 30% del gasto del Estado.

En este marco político hay que encuadrar la reforma que el Gobierno propuso a la Diputación de Navarra para la modificación del cupo, que dio lugar a un proceso negociador y a un resultado muy positivo para la consolidación del régimen foral y la modernización de su Hacienda¹⁹⁰.

7.3. El gobierno propone la modificación del cupo

Por oficio del Gobernador Civil de 12 de noviembre de 1926 comunicó a la Diputación el deseo del Gobierno de entablar *las negociaciones previas necesarias para fijar el cupo contributivo que ha de sustituir al actual*, que se había fijado por el Real Decreto de 19 de febrero de 1877. Resultaba *muy bajo e inadecuado* por el incremento de las necesidades del Estado, la elevación de las rentas públicas en el resto de la Nación, el progreso de la riqueza navarra y la alteración mundial del precio de las cosas y del valor de la moneda, que exigían *la revisión de todos los tipos fijos*. Afirmó que el Gobierno *abriga el propósito firme y resuelto de elevar el cupo contributivo de Navarra*, estableciendo que *tiene también el ardiente deseo de no lesionar en poco ni en mucho, el régimen especial de gobierno y administración establecidos en esta provincia*. Terminó reiterando la disposición del Directorio Militar a negociar *la cuantía de la cuota que Navarra ha de contribuir en lo sucesivo al sostenimiento de las cargas del Estado*¹⁹¹.

7.4. Reacción defensiva de las instituciones navarras

De la comunicación del Gobernador conoció la Diputación en sesión de 17 de noviembre disponiendo celebrar sesión al día siguiente con los asesores.

ria sobre los ingresos superiores a una determinada cuantía. MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años...*, *op. cit.*, pp. 200-206.

¹⁸⁹ COMÍN, F., *Historia de la Hacienda...*, *op. cit.*, p. 84.

¹⁹⁰ DEL BURGO AZPÍROZ, J. A., *La autonomía financiera...*, *op. cit.*, pp. 51-61. FUENTE LANGAS, J. M., *La dictadura...*, *op. cit.*, pp. 307-383. MIRANDA RUBIO, F., El convenio económico de 1927 entre Navarra y el Estado, *Príncipe de Viana*, 192 (1991), pp. 227-255. MIRANDA RUBIO, F., *La dictadura...*, *op. cit.*, pp. 137-180.

¹⁹¹ AGN, Caja 25736, legajo 2348/1, 2 y 3.

Estos sugirieron que antes de adoptar resolución alguna se oyera al Consejo Foral Administrativo de Navarra, requiriéndoles la Corporación le informasen sobre la aplicación de la Ley de utilidades que realizaba la Delegación del Hacienda solicitando documentación a las sociedades mercantiles, siendo así que dicha norma no regía en Navarra *por razón de su régimen privativo*¹⁹². Acordó convocar al Consejo para el día 25 y contestar a las consultas formuladas por las sociedades conforme a la propuesta de los asesores.

La preocupación de la Diputación y la inquietud social que había levantado la voluntad del Gobierno hizo que aquélla estuviese celebrando continuas sesiones¹⁹³. En la de 19 de noviembre dispuso remitir una nota oficiosa a los periódicos, sobre la reunión celebrada con sus representantes, quejándose de que la censura gubernativa *les impedía totalmente exponer su pensamiento en la gravísima cuestión del cupo contributivo suscitada por el Gobierno*¹⁹⁴. Solicitaron de la Diputación que indicara al Gobernador civil *la conveniencia de que permitiese la exposición serena, pero clara y completa de las opiniones sobre cuestión de tan excepcional importancia*. A la gestión inmediata de la Corporación, contestó aquél *que no podía consentir la publicación de otros escritos referentes al asunto, que los que tuviera a bien remitir a la Prensa la propia Diputación, a quien dejaba para ello en las más completa libertad*. No se cumplió este compromiso por cuanto no se autorizó ni la publicación de esta misma nota que fue remitida al día siguiente.

Replicando a las cuestiones planteadas por la Diputación sobre la pretensión gubernamental de elevación del cupo, el Gobierno en nota oficiosa publicada el 23 de noviembre de 1926 hizo constar *que no quiere lesionar ni en*

¹⁹² Así lo hizo constar la Diputación por acuerdo de 27 de abril de 1900, porque las disposiciones del Reglamento de aplicación de la Ley de 27 de marzo de 1900 *eran contrarias al régimen y franquicias forales de Navarra, cuyo modo de tributar se regía por la Ley de 16 de agosto de 1841*. Recordó que el Consejo de Estado en las RROO de 25 de junio y 7 de julio de 1882, 8 de enero de 1886 y 15 de febrero de 1893 había dispuesto que se reconociera expresamente la inaplicación en Navarra de cualquier nuevo gravamen. En los numerosos debates sobre la liquidación a las sociedades la Diputación mantuvo el criterio de la reciprocidad, que rechazó el Reglamento de 25 de abril de 1911. MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años..., op. cit.*, pp. 179-200.

¹⁹³ Esta actitud de inicial rechazo a la pretensión gubernamental suscitó la presentación de pliegos de firmas de adhesión a la Diputación. AGN Caja 25736, legajo 2348/1 y 2.

¹⁹⁴ Asistieron a la reunión los señores don Miguel Esparza, director de *El Pensamiento Navarro*, don Francisco Javier Arvizu, director de *El Pueblo Navarro* y don Joaquín Lecároz, director de *La Voz de Navarra*. No participó el *Diario de Navarra*, que se había posicionada muy a favor del Directorio Militar de Primo de Rivera y en este asunto defendió la inviolabilidad del pacto de 1841 y la negociación con el gobierno. FUENTE LANGAS, J.M., *La dictadura..., op. cit.*, pp. 339-34. LAPESQUERA, R., *Sí me avergoncé de Diario de Navarra*, Pamplona: Pamiela, 2003, pp. 107-139. MIRANDA RUBIO, F., *El convenio..., op. cit.*, pp. 228-230, 235-237.

*poco ni en mucho el régimen especial establecido en la provincia, ni mucho menos conculcar ninguno de los postulados y principios en que tal régimen se apoya, sino que dentro de ellos desea convenir con la Diputación de Navarra el aumento del cupo y cifrarlo de una manera bilateral. Manifestó su disposición cordial de ánimo a la negociación solicitada para aumentar el vigente cupo de inmuebles, cultivo y ganadería, sin detrimento del régimen privativo de aquella provincia. Terminó solicitando de la Diputación Foral, del Consejo Administrativo y de los Ayuntamientos se den cuenta del momento crítico actual y decidan cooperar con una cordial disposición de ánimo a la negociación solicitada para aumentar el vigente cupo de inmuebles, cultivo y ganadería sin detrimento del régimen privativo de aquella provincia*¹⁹⁵.

En la sesión del día 24 de noviembre la Diputación conoció del informe oral de sus asesores, recogiendo por escrito la opinión expuesta en la sesión del día 18¹⁹⁶, junto con la nota oficiosa del Gobierno que le había remitido el Gobernador, *estimando que mediante su contenido quedaban suficientemente aclarados los extremos a que se refiere la consulta formulada.*

La opinión de los asesores se plasmó en un informe escrito, que fue un claro referente para las actitudes y decisiones adoptadas por la Diputación. Se concretó en los siguientes puntos:

1º. La necesidad de que se trate de una *negociación libre*; y *no lo será si el gobierno abrigara y lo dijera además, el propósito firme de imponer su voluntad*, porque tratándose de un *régimen bilateral* no cabe acudir a la negociación con el propósito de que la voluntad de uno de los otorgantes prevalezca, lo cual no podría ser más opuesto a la bilateralidad y al pacto. Valoraron el comunicado del Gobernador, porque *un examen atento muestra que el documento en cuestión es susceptible no sin cierta violencia de un sentido y de una interpretación compatible con el respeto a la libertad de la negociación y al régimen paccionado*. Para precisar su alcance sugirieron una negociación particular y privada que sólo:

con la certidumbre de una solución satisfactoria debe pedirla de oficio, a menos que prefiriese el Sr. Gobernador articularlo sin instancia de V.E., lo que sería sin duda mejor. [...] el propósito del Gobierno de elevar el cupo tributario a que alude la comunicación del Sr. Gobernador, no puede implicar la voluntad de fijarlo en último término unilateralmente violando el régimen paccionado que la propia comunicación, según dice, anhela respetar.

2º. Una vez salvada la incidencia del oficio gubernativo, sostuvieron que *no sería conveniente negarse a la invitación del Gobierno de S.M.*

¹⁹⁵ AGN, caja 25736, legajo 2348/3.

¹⁹⁶ Firmaron el informe los señores don Lorenzo Oroz, don Pedro Uranga y don Joaquín Beunza.

3°. Propusieron que la Diputación oyera al Consejo Administrativo y a los Ayuntamientos de Navarra, así como *pulsar también el sentir de otras entidades y particulares de autorizado y limpio juicio.*

4°. Si la Diputación fuera favorable a la negociación, le propusieron *fi- jar en líneas generales las condiciones que a su juicio debe tener el acuerdo, conforme a los principios de cupo único salvo los impuestos autorizados por la Ley de 1841 y los especialmente contenidos [...] desaparezcan los tributos y monopolios que de hecho contra nuestro régimen se cobran en la provincia. El cupo debiera ser invariable como consecuencia de un régimen paccionado, como había reconocido la Real Orden de 24 de noviembre de 1849. Este aspecto suponía la máxima dificultad de negociaciones semejantes; pero es esencial, absolutamente esencial, que el concepto en una u otra forma, esto es accesorio, se consignara en el acuerdo.*

5°. Debía procurarse *definir las obligaciones de los contribuyentes navarros por operaciones fuera de la provincia en relación especialmente con el impuesto de utilidades, ya con el criterio de territorialidad, ya con el de reciprocidad*¹⁹⁷.

7.5. Postura del Consejo Foral Administrativo

El informe de los asesores se estudió por el Consejo Foral Administrativo en la sesión del día siguiente, 25 de noviembre de 1926. En primer lugar se debatió y votó si celebrar sesión pública o secreta, prevaleciendo esta última por la *índole reservada del asunto*. Se informó por la Diputación de las adhesiones recibidas *con motivo del problema contributivo planteado por el Gobierno*, así como de que había solicitado una aclaración del Sr. Gobernador, habiéndose adelantado el Gobierno por la nota oficiosa publicada en la prensa de Madrid del día 23 de noviembre, remitida a la corporación.

En el debate se manifestaron posturas favorables a la negociación con el fin de no mantener una situación de diferencia respecto a las cargas públicas, aunque los derechos fueran justos, colaborando con el Gobierno en la normalización de la Hacienda estatal. Esta negociación debía realizarse con respeto del régimen paccionado y de los derechos forales y con reparación de los contrafueros existentes¹⁹⁸. Quienes rechazaron *toda negociación* propusieron *resistir a los propósitos del Gobierno y jugar si es preciso, la última carta en el asunto*¹⁹⁹.

¹⁹⁷ AGN, caja 25736, legajo 2348/3.

¹⁹⁸ Defendieron esta postura los señores Uranga y Arvizu. Este último formuló una propuesta de cuatro puntos que fueron la base de los acuerdos adoptados en la sesión del Consejo.

¹⁹⁹ Así se manifestaron los señores Muerza y Baleztena.

La sesión del Consejo Foral no produjo mucho resultado, por la propia naturaleza participativa de la institución. Se limitó a manifestar a la Diputación la *inquebrantable adhesión y el resuelto apoyo del Consejo para la defensa de los fueros de Navarra*. El deseo de conocer *la opinión libre y sincera de Navarra* hacía indispensable *que cese el actual régimen de censura [...] se deje en libertad a la Prensa para ocuparse de la cuestión, mientras se exprese en los términos de corrección y ecuanimidad que le caracteriza*. Consideró necesario conocer la opinión de los Ayuntamientos antes de emitir el informe solicitado por la Diputación *respecto a la elevación del cupo tributario [...] ya que se trata de un problema fundamental para Navarra*²⁰⁰.

En sesión de la Diputación de 27 de noviembre de 1926 se acordó publicar una Circular exponiendo los hechos, recordando su obligación de *salvar el régimen paccionado y de defender los derechos e intereses de Navarra*, exponiendo que en la negociación con el Gobierno recabaría como *condición de avenencia*:

la desaparición de los impuestos, que con agravio de nuestro régimen percibe el Estado en Navarra; la solución favorable de las cuestiones forales, algunas, como la del nombramiento de maestros y exclusiva de transportes, [...] y al arreglo equitativo y recíproco de las diferencias referentes a la tributación de los negocios que los comerciantes e industriales navarros realizan fuera de la provincia. No aceptará tampoco la Diputación aumento alguno sino en las condiciones que los Asesores indican en su informe, a calidad que pueda la provincia soportarlo²⁰¹.

Una vez más la censura gubernativa prohibió la publicación de la anterior circular, lo que motivó la protesta de la Diputación adoptada en sesión de 2 de diciembre, porque se le impidiese comunicarse con sus administrados, cuando se le había asegurado *que serían autorizadas para su publicación cuantas notas y comunicaciones procedan de la misma*. Solicitó del Gobernador le informase *si puede contar en adelante con la completa libertad para comunicarse con el país, por medio de la Prensa y por cuantos procedimientos estime convenientes, o si por el contrario han de continuar intervenidos los acuerdos por la censura previa gubernativa*.

7.6. Actitudes del Gobierno, de la Diputación y del Consejo Foral

El día 7 de diciembre de 1926 se celebró una reunión en Madrid del Jefe del Gobierno, el Ministro de Hacienda y el Gobernador Civil en relación con el

²⁰⁰ El Sr. Beunza formuló un voto particular en contra *por estimar que el Consejo como representación del país, debía de haber emitido su opinión sin perjuicio de que por la Diputación se solicitase si lo creía preciso, otras informaciones*. AGN caja 25736, legajo 2348/3.

²⁰¹ Acompañaban el oficio del Gobernador, los acuerdos de la Diputación de 18 y 24 de noviembre de 1926 y del Consejo Foral del día 14. AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

estado de las conversaciones con la Diputación sobre el *aumento del cupo contributivo paccionado*. Publicó una *nota oficiosa* para explicar su posición y la *invitación* a la Diputación para los que *por no haber entendido bien las cosas o por deseo de transfigurarlas han querido presentar esto como un ataque al fuero*, por la *propensión más o menos recta de confundir el fuero que el Gobierno no ha pensado en atacar, con el huevo, o sea la cifra respecto de la cual el Gobierno quiere entrar en negociaciones con la Diputación Foral de Navarra*²⁰².

En nota del Presidente del Consejo de 13 de diciembre reiteró que la *invitación a entablar negociaciones* con la Diputación lo era sobre la *modificación del cupo tributario de Navarra sin vulnerar ningún principio jurídico del sistema vigente*²⁰³. En otra nota del día 24 del mismo mes expuso la necesidad del *esfuerzo económico de Navarra como de todas las provincias*, afirmando que nunca había *pensado imponerlo, pues ello sería un intento de violencia tan inhábil como injustificado*. Observó el propósito de llegar a un acuerdo como había ocurrido con las Provincias Vascongadas, *aunque por la diversa índole de los fueros de una y otra, serán de forma distinta*.

El día 13 de diciembre fue de gran actividad. Por la mañana se reunió el Consejo Foral y por la tarde lo hizo la Diputación.

En la sesión secreta del Consejo Foral se produjo un primer debate sobre la censura impuesta por el Gobernador a las informaciones transmitidas por la Diputación. Propuso su Presidente que no se tolerase la intromisión y que esta suspendiera cualquier gestión con aquél *mientras no tenga la plena garantía de que los escritos que dirija al País, sean publicados, sin intervención ni censura alguna*. También conoció de los acuerdos adoptados por las Asambleas de los municipios en los Distritos, la Cámara Oficial de Comercio e Industria, los Colegios profesionales y las Sociedades Agrícolas, con un amplio debate de los consejeros insistiendo en la necesidad de mantener el régimen foral. Terminó con la adopción de un acuerdo proponiendo a la Diputación que accediera a la invitación del Gobierno *sobre la base de la reparación de los contrafueros subsistentes*. El cupo total debiera ser *único e invariable, además de los impuestos especialmente concertados, sin que rija en esta provincia ningún otro de los actuales ni de los que posteriormente se establezcan*. La Diputación debiera resolver con el Gobierno *las demás cuestiones pendientes, así como suspender toda negociación en este asunto mientras no tenga plenas garantías de que los escritos que dirija al país sean publicados sin intervención gubernativa ni censura alguna*²⁰⁴.

²⁰² AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

²⁰³ Publicada en la Hoja Oficial del Gobierno Civil de Navarra de 13 de diciembre de 1926. AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

²⁰⁴ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

La Diputación conoció en sesión de tarde del mismo día 13 del contenido del acuerdo anterior del Consejo, suspendiendo toda negociación *mientras no tenga plenas garantías de que los escritos que dirija al país, bien directamente o por medio de la Prensa periódica, sean publicados sin intervención gubernativa y censura alguna*. Suspendida la sesión se reunió con el Gobernador civil comunicándole al acuerdo adoptado, quien manifestó no poder *resolver por sí el asunto*, trasladando al Gobierno el acuerdo. Una vez reanudada la sesión, la Diputación acordó *abstenerse de resolver sobre los demás extremos del informe del Consejo Foral Administrativo hasta que recaiga la resolución satisfactoria sobre la petición formulada al Gobierno*²⁰⁵.

El mismo día el Gobierno Civil publicó una *hoja oficial* con un comunicado del Presidente del Consejo de Ministros trasladado *en telegrama de ayer*, día 12, del que no tenía, por lo visto, conocimiento cuando le visitó la Diputación por la tarde de ese día y le comunicó que informaría al Gobierno. En tan rápida contestación telegráfica, producida un día antes de ser solicitada, se invocó que se trataba de una *indicación cordial a tratar sobre la modificación del cupo tributario de Navarra sin vulnerar ningún principio jurídico del sistema vigente*. Para ello el Gobierno deseaba *entablar negociaciones con la Diputación de Navarra y autoriza a ésta para que pulse previamente la opinión pública por medio de los órganos tradicionales adecuados, pero sin permitir que se agiten pasiones ni se haga política de turbulencias con motivo de cuestión tan digna de estudiarse serenamente*. Afirmó que no era *procedente ni siquiera correcto ni imparcial [...] el propósito envenenador de resucitar a título de reivindicaciones de viejos contrafueros, querellas o agravios que a ningún bien pueden concurrir*. Insistió en que *no ha intentado coacción ni amenaza alguna ni siquiera de propósito en el caso de no lograr sus deseos*, advirtiendo que *no puede consentir que induciendo a error a la opinión pública se provoquen falsos estados de agitación y alarma que no pueden responder a ningún fin patriótico ni ciudadano ni de defensa de fueros o intereses que nadie ha pensado en atacar*. Terminó apelando *al patriotismo y sensatez de las clases vivas de Navarra, y al propio pueblo*, así como a *descubrir y sancionar a los que por pasión, insensatez e irresponsabilidad, cansados al parecer de la paz y bienestar de España, se proponen quebrantar al Gobierno*. Por su parte, el Gobernador autorizó *cuantas reuniones y escritos sean necesarios, para que los organismos, clases y personas que quieran dar su opinión a la Excma. Diputación puedan hacerlo por los conductos legales, pero sin permitir que se agiten pasiones ni se haga política de turbulencias con motivo de cuestión tan digna de estudiarse serenamente*. Mantuvo la censura a la Prensa *para evitar que se*

²⁰⁵ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

*trate de llevar la opinión por derroteros peligrosos, confiando siempre en que muy pronto la serenidad se habrá impuesto a todos, y el rigor de la censura habrá desaparecido*²⁰⁶.

7.7. Visita y reunión con el Presidente del Consejo

Que el asunto incomodaba a la Dictadura lo conforma el hecho de que, aprovechando un viaje de Primo de Rivera a Bilbao, se celebrase una reunión con la Diputación de Navarra²⁰⁷. En sesión de 18 de diciembre acordó publicar una circular con motivo de la visita que el día 22 realizaría a Pamplona el Presidente del Consejo de Ministros, General Primo de Rivera, invitando a los Ayuntamientos a la recepción. En el discurso pronunciado por el Vicepresidente aludió a las *reiteradas manifestaciones de respeto y consideración hacia nuestro régimen foral privativo* y por la acogida a las aspiraciones de Navarra en orden al régimen municipal y en otros asuntos de menor importancia». Recordó las notas oficiosas del Gobierno *de reconocer y respetar el régimen especial establecido en la provincia sin lesionarlo en poco ni en mucho, ni menos conculcar ninguno de los postulados y principios en que tal régimen se apoya*. Anunció el deseo de resolver cordialmente el asunto *referente al cupo paccionado para la tributación de la provincia*²⁰⁸.

El mismo día se celebró una reunión en la Diputación con la presencia del Presidente del Consejo de Ministros, a la que asistieron el Ministro de Fomento y el Gobernador Civil, la Corporación en pleno y sus asesores²⁰⁹. En la nota oficiosa aprobada por la Diputación en sesión del día siguiente se hizo constar que fue *larga y cordialísima*, tratándose de la cuestión de la invitación para elevar el cupo, exponiéndose *con toda lealtad y franqueza* las posturas, llegándose a la conclusión que la Diputación iría a Madrid para tratar del cupo y de las reclamaciones forales. Respecto al primero se dejó constancia de que *cualquiera que sea*

²⁰⁶ En el mismo telegrama del Presidente del Consejo se impuso al periódico *La Voz de Navarra* una multa de 5.000 pesetas y quince días de suspensión, por haberse negado a dar publicidad a la *nota cordial y conciliadora del Gobierno* no permitiéndosele encabezarla con un *título evocador de días difíciles y agitados*. Añadió: *La Prensa es un servicio público y nacional al que no se le puede consentir infiera daño alguno al país, y como tal consideró la preparación de estados de ánimos pasionales*. AGN, Caja 25736, legajo 2348/3.

²⁰⁷ MIRANDA RUBIO, F., *El convenio...*, *op. cit.*, pp. 237-239.

²⁰⁸ AGN, Caja 25736, legajo 2348/3.

²⁰⁹ Muy pronto aprendió la Diputación y lo ejerció la Comisión negociadora que en la Dictadura *los mecanismos de influencia no fueron los parlamentarios, sino las presiones directas sobre el dictador y su ministro de Hacienda* (COMÍN, F., *Hacienda y Economía...*, *op. cit.*, p. 906). Cuando en el proceso de negociación la Comisión no acordaba con el ministro acudía al Presidente del Consejo y, como se expone, a veces tuvo éxitos parciales con este proceder.

*el que en definitiva se fije, haya de ser paccionado e invariable unilateralmente. Respecto a los montes del Estado, el Presidente expuso sus deseos de solucionar el asunto pronta y satisfactoriamente. Quedó resuelta la dificultad referente a la libre comunicación de la Diputación con el país, para todo cuanto haga relación a los asuntos de que se trata*²¹⁰. El presidente accedió a las peticiones de la Corporación y levantó las sanciones impuestas a los periódicos *El Pueblo Navarro*, *La Voz de Navarra* y *El Pensamiento Navarro*.

En la misma sesión del día 23 de diciembre en que se dio cuenta de la reunión del día 22, se dispuso incorporar a la Corporación para el planteamiento y desarrollo de la negociación a la Comisión Permanente del Consejo Foral, como entidad representante de los Ayuntamientos y de *todas las fuerzas vivas de la provincia*, a los Decanos de los Colegios de Abogados de Pamplona, Estella y Tudela, y al Decano de los exDiputados forales²¹¹.

7.8. Adhesiones a la Diputación

La inquietud existente en Navarra así como la voluntad del Consejo Foral de conocer las opiniones de las entidades locales y ciudadanos tuvo reflejo en numerosos documentos dirigidos a la Diputación²¹². Entre ellas destaca que, a propósito de la nota oficiosa de la Diputación sobre la reunión con Primo de Rivera, un grupo de vecinos relevantes de Tafalla, en nombre propio y *haciéndose eco de la mayoría de los electores* manifestadas en reuniones y asambleas, se posicionaron sobre la cuestión afirmando que

la cuantía del cupo es contenido esencial del Fuero; y consideran como una distinción sofisticada la que se pretende establecer entre este y el cupo contributivo, creyendo por tanto que su modificación atañe de un modo esencial a nuestro régimen privativo. La inmutabilidad del cupo tendría un sentido irónico si se mudase ahora que, además de inmutable, es inmutado.

Afirmaron que *sobre las cuestiones forales pendientes, en las que se ventilan derechos de Navarra, no pueden hallar fórmula decorosa en la dejación de otros derechos*. Propusieron a la Diputación que no se tratara:

²¹⁰ Nota oficial de la Diputación publicada el 24 de diciembre de 1926, con la conformidad del Gobernador Civil.

²¹¹ La nota oficiosa dando cuenta de todo lo anterior se elaboró el día 24 y publicó el día 25 de diciembre. AGN, Caja 25736, legajo 2348/3.

²¹² Las adhesiones estaban también relacionadas con la publicación el día 31 de diciembre de un artículo en el *Diario Español* de Buenos Aires por parte del Gobernador Militar de Navarra señor Bermúdez de Castro que fue considerado muy ofensivo. MIRANDA RUBIO, F., *El convenio...*, *op. cit.*, pp. 239-240.

parcialmente de la Ley de 1841, sino de una manera total y reivindicatoria y de no cerrar ningún compromiso sin tratarlo previamente con el País [...] postulado natural de la comunicación necesaria que debe existir entre representantes y representados cuando sobre unos y otros pesan deberes ineludibles²¹³.

7.9. Las cuestiones forales pendientes

Como se ha recogido, en todo el proceso se aludió continuamente a la existencia de unas *cuestiones forales pendientes* entre Navarra y el Estado, hasta el punto de que la Diputación y el Consejo Foral pretendieron realizar una negociación conjunta de aquéllas y del aumento del cupo.

Sin embargo existían cuestiones previas al inicio del proceso negociador por el oficio del Gobernador Civil de 12 de noviembre de 1926, como consta en una memoria que la Diputación remitió al Consejo Administrativo de Navarra el 27 de febrero de 1926²¹⁴. Las reformas introducidas por el Directorio militar habían *provocado cuestiones forales de gravedad, algunas de las cuales, como las referentes al Estatuto municipal, han sido resueltas satisfactoriamente*. Así se hizo tras la correspondiente negociación por medio del R.D.-Ley de 4 de noviembre de 1925²¹⁵. Las cuestiones pendientes sin solución eran las relativas a:

A. Maestros:

El derecho de su nombramiento por los Ayuntamientos había sido reconocido por la Ley de 1841 y las bases convenidas por el R.D. de 8 de abril de 1814, modificadas por el R.D. de 6 de noviembre de 1918. Este régimen fue derogado por el Estatuto general del Magisterio de 18 de mayo de 1923, que estableció un nuevo régimen de provisión de las plazas. La Diputación pidió reiteradamente el mantenimiento del régimen especial de Navarra, sin que se le hubiese atendido y sin que se hubiesen proveído unas doscientas plazas vacantes desde 1923, lo que afectaba gravemente a la enseñanza.

B. Contribución de utilidades:

El Estado la cobraba sobre las utilidades obtenidas en Navarra por personas o entidades domiciliadas en el resto de España y por los sueldos, retribuciones o utilidades que se percibiesen en Navarra y se pagasen por aquellas,

²¹³ AGN, Caja 25736, legajo 2348/3.

²¹⁴ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

²¹⁵ FUENTE LANGAS, J.M., *La dictadura...*, op. cit., pp. 195-260. MIRANDA RUBIO, F., *La dictadura...*, op. cit., pp. 33-78. ALLI ARANGUREN, J. C., Historia y fuentes del Derecho local de Navarra. En RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., *El Derecho Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2006, pp. 31-100.

negando el derecho de Navarra el recíproco de cobrarla a las que domiciliadas en la provincia las obtuvieran y satisficieran fuera. Se consideraba un atentado al régimen de la Ley de 1841,

que se basa en el pago al Estado de un cupo nuevo de contribución directa sin derecho por su parte de cargar a Navarra ninguna otra contribución, siendo además estas disposiciones altamente lesivas para los intereses de la provincia, porque dejan fuera de la acción tributaria de la Diputación importantes riquezas, sin ninguna compensación por parte del Estado.

La Diputación presentó en marzo de 1924, sin resultado, unas Bases para adaptar a Navarra el impuesto, basadas en el principio de territorialidad: que Navarra cobrase las utilidades que se produzcan dentro de su territorio aunque afecten a personas y entidades de fuera, y que el Estado lo haga a las sociedades navarras por las que obtengan en otras provincias.

C. Transportes mecánicos por carretera:

Consideraba la Diputación que el R.D. de 4 de junio de 1924 y el Reglamento del 11 de diciembre atentaban gravemente al régimen foral por establecer un impuesto en forma de monopolio y limitar sus derechos a disponer del uso de las carreteras de propiedad provincial. Reclamó que Navarra fuese excepcionada del régimen de tales disposiciones. La R.O. de 10 de marzo de 1925 sólo aceptó que las Diputaciones Vascongadas y de Navarra formasen parte de las Juntas provinciales de transporte para el cobro del canon de las empresas. El R.D. de 20 de febrero de 1926 tampoco hizo reserva alguna a favor de Navarra.

D. Servicio militar:

El D.-L. de 29 de marzo de 1924, de reforma del reclutamiento y reemplazo del Ejército, dejó sin efecto el derecho de cambio de número entre los soldados del cupo de filas con los del grupo de instrucción, que el anterior Reglamento reconocía a los navarros. La Diputación reclamó invocando el artículo 15 de la Ley de 1841, que le reconocía la facultad de cubrir a su arbitrio el cupo de hombres de la provincia. Por R.O. de 25 de abril de 1925 se le invitó a que propusiera soluciones dentro del nuevo régimen, lo que hizo a fin de que se le reconociera el derecho de sustitución, la exclusión del papel sellado en los expedientes de quintas y su intervención para el pago de las cuotas militares.

E. Alcoholes:

El impuesto estaba concertado por el consumo provincial, que para la Diputación era inferior al establecido, por lo que solicitó su modificación, así como la expedición. También planteó el cobro de las patentes de los industriales fabricantes de alcoholes de todas clases, porque no estaba incluido en el concierto y el hacerlo efectivo el Estado en la provincia era contrario al régimen foral.

F. Cédulas personales:

En virtud del Estatuto provincial había pasado a ser un impuesto provincial, pero eso no ocurría en Navarra. Aun siendo un acto voluntario era necesaria para numerosos actos de la vida civil que se vinculaba a otros documentos y llevaba a implantarlo en Navarra como impuesto estatal.

G. Montes del Estado:

Se trataba del disfrute de los pastos en los montes de Urbasa, Andía y Aralar. Se había propuesto al Estado unas Bases para la adquisición por Navarra de los derechos del Estado en dichos montes mediante indemnización.

Sobre tales cuestiones existían abiertas negociaciones con desigual situación, pero preocupaban a las autoridades navarras. Esto explica que cuando se propuso por el Gobierno negociar el cupo la Diputación pretendiese ampliarla a todos los asuntos pendientes.

La postura de la Diputación en la negociación trató de vincular la renovación del cupo con las *cuestiones forales*, aunque posteriormente aceptó la negociación separada del cupo, que se convirtió en la de un nuevo régimen fiscal. Cuales eran estos asuntos se conoce a través de la documentación de los expedientes administrativos en los que constan los informes de las distintas dependencias de la administración foral, que sirvieron para que los negociadores elaboraran un inventario a efectos de utilizarlo en el diálogo con el Gobierno²¹⁶. Se refieren a los siguientes aspectos en los que concurrían competencias y gestión estatal y provincial:

A. Cárceles:

La Ley de Presupuestos de 1922 dispuso que el Estado asumía las obligaciones de mantenimiento de las cárceles, salvo en Navarra y las Provincias Vascongadas, aunque por R.D. de 5 de diciembre de 1922 las incorporó al régimen general. Esta medida fue rechazada por la Diputación que reclamó mantener el régimen anterior, atendiendo los servicios, manteniendo la propiedad de los establecimientos, retribuyendo a los funcionarios de prisiones con iguales sueldos que en el resto del Estado, nombrando capellanes, médicos, maestros, religiosas de la caridad y empleados administrativos, con derecho de presentación de los funcionarios del cuerpo de prisiones que quisieran prestar sus servicios en Navarra, conforme a la R.O. de 21 de marzo de 1923.

B. Instituto de 2ª Enseñanza:

Fue fundado en 1842 por iniciativa del Ayuntamiento de Pamplona, que abonaba dos terceras partes de sus gastos, y la Diputación las restantes. Por

²¹⁶ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

R.D. de 17 de noviembre de 1845 fue declarado Instituto de 2ª Enseñanza manteniéndose con sus recursos y con las aportaciones del Ayuntamiento y la Diputación. La Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 dispuso la creación de un Instituto en cada provincia y que las Diputaciones pagaron los sueldos de entrada de los Catedráticos que nombrase el Gobierno, así como los gastos de funcionamiento, haciendo la salvedad de que en Navarra atendiera la Diputación la totalidad de los gastos. Así se hizo a pesar de que la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1890 declaró obligación del Estado todas las atenciones de los Institutos y Escuelas Normales de Magisterio, abonando las Diputaciones al Tesoro las asignaciones que realizan los ayuntamientos. La Diputación sostenía que debían ser con cargo al Estado las subidas de sueldos, porque lo que satisfacía era con carácter de cuota fija, como había reconocido el Consejo de Estado y la R.O. de 1 de enero de 1913, siendo acreedora de estas cantidades que había venido abonando. Las obligaciones sumaban aproximadamente 80.000 pesetas y los ingresos por matrículas y grados alcanzaban unas 15.000 pesetas.

C. Escuelas Normales de Magisterio:

Sostuvo lo mismo que respecto al profesorado del Instituto, asumiendo que el personal administrativo y subalterno y los gastos de material y edificios eran a su cargo. Los gastos importaban aproximadamente 72.000 pesetas y los ingresos por matrículas unas 11.250 pesetas.

D. Magisterio:

Los Ayuntamientos tenían reconocido el derecho al nombramiento de maestros entre los aprobados en las oposiciones. Conforme al R.D. de 8 de abril de 1814 la Diputación entregaba en representación de los Ayuntamientos, que la reintegraban, la cantidad fija de 585.780 pesetas, asumiendo el Gobierno el resto de las atenciones y gastos de la primera enseñanza por un importe de unos 2.000.000 de pesetas.

E. Inspección de 1ª Enseñanza:

Era a cargo del Gobierno el cuerpo de inspectores en su nombramiento y sueldos, aunque la Diputación pagaba un sueldo de entrada y por visitas de inspección y por material de oficina, así como al auxiliar y los gastos. Supuso renunciar a los *superintendentes* de que disponía para las labores de inspección de centros y enseñanzas.

F. Venta de tabaco:

El artículo 17 de la Ley de 1841 previó al abono por el Estado a la Diputación, o la retención por esta de la contribución directa, del gravamen por venta con un importe de 87.537 reales que no se habían hecho efectivos desde 1842,

con un importe de 1.860.161 pesetas, más los intereses de ochenta y cinco años, que al 4% alcanzaban 21.884 pesetas, con un total de 14.795.722 pesetas²¹⁷.

Estas cuestiones, que hoy pueden parecer menores, tenían en el momento importancia económica y competencial, que explican el interés por que fueran resueltas y reparados los agravios que suponían al autogobierno, más en un momento de sensibilización respecto al incremento del cupo.

7.10. Proyecto de bases para la negociación

Iniciado el proceso negociador y tras numerosas reuniones y tomas de posición, incluso con el compromiso del mismo General Primo de Rivera, el día 24 de febrero de 1927 la Diputación aprobó un *Proyecto de bases para las gestiones sobre el régimen foral y cupo contributivo*, para tratar las cuestiones que se debía plantear en la negociación con el Gobierno²¹⁸. Comprendían extremos considerados principios y contenidos propios del régimen foral como problemas concretos pendientes sobre el mismo:

1ª. Régimen administrativo:

Se declara subsistente el régimen foral de Navarra reconocido y sancionado por la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, dictándose para su aplicación las disposiciones complementarias que a continuación se expresan.

Implicaba una declaración de principios sobre el origen y vigencia del régimen foral, partiendo de la Ley de 1841 e incorporando los pronunciamientos de los puntos siguientes. Seguía vinculándose a la Ley de 1841 y al pacto que implicaba.

2ª. Capitanía General:

Por Decreto de 2 de julio de 1886 fue suprimida la Capitanía General de Navarra con infracción del artículo 1º de la Ley paccionada en que se dispone que el mando militar de la provincia esté a cargo de una Autoridad superior, por cuyo motivo fue impugnado dicho Decreto por la Diputación y los Ayuntamientos sin obtener resultado práctico.

Con el fin de mantener la plena vigencia de la Ley de 1841, y el rango de la autoridad militar que, según aquella, debía existir en Navarra.

3ª. Organización de la Diputación:

La Diputación de Navarra conservará el régimen, la organización y facultades que establece la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

²¹⁷ AGN, caja 25736, legajo 2348/3.

²¹⁸ AGN, caja 25736, legajo 2348/3.

Los Diputados serán designados por elección directa, y esto podrá hacerse bien por distritos como dispone el artículo 8º de la expresada Ley, o bien por una sola circunscripción provincial, siguiendo entre esos dos procedimientos el que [se] haya establecido con carácter general para las demás Diputaciones de la Nación.

Con el fin de dejar a salvo la especificidad reconocida en la Ley de 1841, frente al régimen del Estatuto provincial.

4ª. Consejo Foral Administrativo:

El Consejo Foral Administrativo de Navarra, constituido con arreglo a la Base 12ª del Real Decreto-Ley concertado de 4 de noviembre de 1925, además de las facultades que esta Base le confirió en cuanto a la administración municipal, intervendrá con facultades resolutivas en la aprobación de presupuestos y cuentas de la provincia, en la creación y regulación de contribuciones, arbitrios e impuestos, en la contratación de empréstitos y demás operaciones de la Deuda, en la enajenación y gravamen de las propiedades, efectos públicos y valores pertenecientes a la Diputación y establecimientos dependientes de la misma, en las cuestiones forales y además en cuantos asuntos de importancia estime conveniente la Diputación su intervención y asesoramiento.

Con el fin de ampliar las competencias asumidas respecto al régimen local y consolidar el objetivo de su creación de convertirlo en una especie de cámara legislativa y de participación, heredero de las antiguas Cortes del Reino.

5ª. Autonomía:

Los acuerdos que dicte la Diputación en ejercicio de las facultades que le corresponden en virtud de la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y de las Bases aprobadas por el Decreto-Ley concertado de 4 de noviembre de 1925, causan estado en vía administrativa y no pueden darse contra ellos otros recursos que el contencioso-administrativo o el judicial correspondiente, cuando se vulneren derechos de carácter civil o se incurra en infracciones penales.

El Gobernador civil o la autoridad superior política a quien corresponda la presidencia de la Diputación, con arreglo al artículo 11 de la Ley de 1841, no tendrá voto en las sesiones de esta Corporación y no podrá revocar los acuerdos que adopte, ni aun suspenderlos, sino en el caso excepcional de infracción manifiesta de las leyes con perturbación grave de orden público.

La convocatoria de las mismas será hecha por el Vice-presidente.

Sólo los Tribunales podrán suspender y destituir a los Diputados y revocar los acuerdos de la Diputación».

Apartado que consagraba la autonomía de la Diputación respecto al Gobierno, utilizando el principio establecido por el Estatuto respecto a la municipal: sus actos causaban estado y sólo podían revisarse en vía jurisdiccional. Se establecía el valor honorífico de la Presidencia que ostentaba el Gobernador o la suprema autoridad política, al no disponer de voto, no poder convocar sesión, ni

revocar o suspender los acuerdos salvo por infracción manifiesta de las leyes con perturbación grave de orden público, ni suspender o sustituir a los Diputados.

6ª. Tribunal Contencioso-administrativo:

El Tribunal contencioso-administrativo de Navarra estará compuesto con el Presidente y Magistrados que dispone el artículo 15 de la Ley de 22 de junio de 1894, y dos Abogados del Colegio de la Capital, que se designarán anualmente por sorteo entre los que satisfagan las diez mayores cuotas contributivas por el ejercicio de su profesión.

Se puede proponer también, que el nombramiento recaiga en los ex Diputados forales que tengan el título de Abogado.

La potenciación de la jurisdicción contenciosa en garantía de la autonomía se incorpora completando la previsión respecto a la existencia de Tribunales que estableció la Ley de 1841 con el procedimiento para la designación de dos miembros abogados.

7ª. Quintas:

Siendo obligación de todos los españoles defender la Patria con las armas en la mano, 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. En consecuencia con este precepto los mozos navarros están obligados a prestar personalmente el servicio hasta recibir la instrucción militar correspondiente, sin que la duración de este servicio sea mayor de tres meses, pasados los cuales podrán ser sustituidos por soldados que se encuentren en la segunda situación del servicio activo y pertenezcan a la misma arma.

El sustituto podrá utilizar los beneficios de reducción del servicio de filas y demás que tiene adquiridos el sustituido.

Los mozos que hayan utilizado el derecho de sustitución quedarán obligados a incorporarse en cualquier llamamiento que corresponda al sustituto.

En caso de que desaparezca el servicio militar obligatorio quedará en vigor el precepto del convenio foral de 1841.

Incorporó en el inicio de la Base la declaración contenida en los Reales Decretos sobre el servicio militar de los navarros y vascongados, y en la Ley Paccionada, para incorporar un régimen de plazo en cuanto a la instrucción y de sustituciones.

8ª. Maestros:

La Diputación de Navarra se hará cargo en lo sucesivo del pago total de los sueldos de los Maestros y demás atenciones de primera enseñanza de Navarra, con facultades para organizar y regular por sí dicha enseñanza en armonía con las necesidades de la provincia.

Se exceptúan de los procedimientos de provisión establecidos con carácter general, las Escuelas nacionales de la provincia de Navarra, cuya provisión se ajustará a lo determinado en el R.D. de 8 de abril de 1914.

La Comisión además somete al Gobierno de S. M. el estudio de la conveniencia de constituir en Navarra una Junta especial para la 1ª enseñanza, como medio de robustecer y garantizar el sentido religioso, moral y patriótico de la misma.

En tal sentido y en previsión de que el Gobierno encuentre aceptable el pensamiento, lo articula en la forma siguientes.

A) Se constituirá en Navarra una Junta especial de 1ª Enseñanza, de nombramiento del Gobierno, de la que formen parte representaciones propuestas por la Diputación y entidades que el Gobierno designe y bajo la presidencia que el propio Gobierno nombre.

B) Corresponderá a esa Junta impulsar la instrucción primaria; proponer las reformas que estime adecuadas para su mejora y realizarlas con la aprobación del Ministerio; y velar especialmente por el robustecimiento del sentido religioso, moral y patriótico en la formación del niño. La inspección provincial estará subordinada a esa Junta que será lazo de unión entre la misma y el Gobierno de S.M.

C) Corresponde también a esa Junta el derecho de separar de la provincia los Maestros sin formación de expediente quedando el Maestro separado con opción a escuelas fuera de la provincia.

La Junta procederá a revisar y practicar una nueva demarcación escolar proponiendo al Gobierno las fórmulas adecuadas para hacer posible y eficaz la enseñanza en los pueblos de escaso vecindario.

Con el fin de que se reconociese por el Estado la plena competencia de la Diputación en cuanto a la enseñanza primaria, que había sido ejercitada históricamente²¹⁹. Por medio de la Junta especial se garantizaba la participación del Gobierno en la definición de los objetivos ideológicos en la enseñanza y la separación de maestros, aunque sin concretar las causas que la motivaran.

9ª. Cajas de Ahorro:

Se declaran inaplicables a las Cajas de Ahorro provinciales y municipales de Navarra las disposiciones dictadas por R.D. de 9 de abril de 1926, no rigiendo por tanto los impuestos establecidos por el mismo Decreto sobre las operaciones anuales de las Cajas citadas, ni los de patentes de inspección e inscripción, etc. de las mismas.

²¹⁹ Desde la Ilustración y entre los años 1780 y 1841 las Cortes de Navarra dictaron numerosas disposiciones sobre la primera enseñanza y el derecho de los pueblos al nombramiento de maestros, creándose la Junta Superior de Educación del Reino. Esta redactó en 1831 el Reglamento de Enseñanza de las primeras letras que organizó el sistema de enseñanza de Navarra. Desde la Ley de Someruelos de 1838 se dio una coincidencia normativa y a partir de 1841 se adaptó el régimen general, cuya aplicación suscitó divergencias como ocurrió con la Ley Moyano de 1857, dando lugar a compromisos en 1914 y 1918.

Se admitía el régimen jurídico general de las Cajas de Ahorros aplicable a las que se habían creado por el Ayuntamiento de Pamplona y la Diputación, salvo en lo referido al régimen tributario por considerar que al haber sido creadas por instituciones de Navarra estaban sometidas al régimen foral derivado de la Ley de 1841.

10^a. Transportes mecánicos por carretera:

Se exceptúa a la Diputación de Navarra del cumplimiento del Real Decreto de 4 de julio último [1926] y disposiciones complementarias regulando los servicios de transportes por carretera con vehículos de tracción mecánica, quedando a cargo de la Diputación los gastos que origine actualmente el transporte del correo en la provincia y de aquellos servicios que de acuerdo con la misma se establezcan en lo sucesivo.

Con el fin de mantener la competencia propia de la Diputación sobre carreteras y de la actividad de transporte en las mismas.

7.11. Rechazo de las Bases por el Gobernador

El Gobernador Civil manifestó su disconformidad con las bases por la lectura que había realizado la Diputación de la reunión del 22 de diciembre, como lo hizo constar a la Corporación provincial en la reunión celebrada en el Gobierno civil el día 10 de marzo de 1927²²⁰.

En primer lugar observó que las bases establecidas en la conversación no significaban un *compromiso cerrado*, sino que la idea era buscar la *armonía y elasticidad* en las negociaciones sobre el cupo, tratándose la cuestión *aisladamente sin perjuicio de una declaración de conjunto del Gobierno respecto a su inclinación favorable a estudiar los asuntos pendientes como interpretación del derecho foral*, sin que el Presidente del Consejo hubiera realizado *más promesa categórica que la de arreglar conjuntamente la cuestión de los montes de un modo favorable a la Diputación, por creerlo así de justicia*. Observó, en segundo lugar, que la Diputación debía entablar las negociaciones *con plena autoridad, sin llevar limitados sus poderes*, considerando inadmisibile *la reserva de someter a la aprobación del país, como lo tiene acordado, lo que en definitiva se convenga*. Solicitó de la Diputación le transmitiera sus resoluciones sobre dichos puntos²²¹.

Nuevamente se reunió el Consejo Foral Administrativo en sesión el 16 de abril de 1927 para posicionarse sobre el acuerdo de la Diputación de 27 de fe-

²²⁰ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

²²¹ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

brero. Se constató la divergencia entre lo expuesto por el Presidente del Consejo en su reunión con la Diputación y la valoración que realizaba el Gobernador. Se acordó autorizar a la Diputación para que la comisión negociadora actuase con plenos poderes, en comunicación directa con la Comisión Permanente del Consejo, dándole un voto de confianza y manteniendo el acuerdo de 13 de diciembre de 1926 *como instrucción reservada y norma de conducta a la que debe atenderse la Diputación en el curso de las negociaciones*²²².

En la misma fecha se reunió la Diputación para conocer del acuerdo del Consejo disponiendo contestar al Gobernador que la comisión negociadora estaría dotada de plenos poderes con el fin de *tratar al mismo tiempo de la favorable resolución de las reclamaciones que tiene formuladas con anterioridad esta Diputación y de otras peticiones que se propone elevar al Gobierno de S. M., aunque sin condicionar a su resolución la fijación del cupo foral*. Los poderes de la Comisión alcanzaban a la *elevación del cupo tributario de la provincia, como las demás cuestiones forales pendientes y aquellas otras que la misma Comisión estime conveniente promover al interés de Navarra, autorizándole para firmar en nombre de la Diputación cuantas actas y documentos sean necesarios*. De este modo la Diputación dejó abierta la negociación separada del cupo en cuanto podía no condicionarlo al resto de las pretensiones pendientes.

7.12. La negociación del nuevo régimen fiscal

7.12.1. Planteamientos de los negociadores

El planteamiento inicial del Gobierno era la elevación del cupo como lo había comunicado el Gobernador Civil a la Diputación.

Para la Comisión designada por la Diputación el cupo único era una *condición esencial* y una cuestión difícil que exigía una gran preparación y estudio²²³. Pero no se quedó en este aspecto, sino que diseñó unas líneas generales para plantear al Gobierno y para el debate con el mismo, que concretó en tres puntos: la cantidad, el cupo único y el acomodamiento de las facultades tributarias de la Diputación con el régimen general *de suerte que los navarros que satisfagan los impuestos en Navarra no estén para sus negociaciones fuera de la provincia en inferioridad de condiciones con los de cualquier otra región española, donde directamente se contribuye al Estado*²²⁴.

²²² AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

²²³ Fue realizado por el Ingeniero Director de Catastro D. Miguel Gortari.

²²⁴ Todo ello consta en un informe sin fecha que con el título *El problema tributario* realizó la Comisión. AGN, Caja 25739, legajo 2351.

Desde este planteamiento previo de la negociación, la Comisión vinculó el cupo con el *problema tributario* con el propósito de que *en adelante no haya más impuestos que aquellos que de acuerdo se autoricen. Claro que la tendencia debe ser a la desaparición de los que subrepticamente, por decirlo así, rigen, pero económicamente sería indiferente que subsistieran esas exacciones en lo sucesivo autorizadas por V.E., o que su desaparición se refleje en el aumento equivalente en el cupo, como ha de ser inevitable.* Además de los efectos de establecer o aplicar los impuestos, así como de suprimirlos y sus efectos en el cupo, estimó que *lo importante y esencial es que se cierre la puerta a toda nueva imposición. [...] habría de defenderlo la Comisión como derecho y como un estado de hecho, consustancial además a nuestro régimen.* Debía mostrarse *inflexible en el principio no siéndolo en las fórmulas que encierren ese pensamiento.*

Respecto a la cuantía del cupo no partía de una *conclusión absoluta, pero puede exhibir razones de defensa para un alza moderada en ese problema, que, como todos los tributarios, jamás se resuelven con una justicia absoluta e indiscutible.* Para ello sería preciso un perfecto conocimiento de la estadística, los ingresos y utilidades de cada región, que era inasequible por la imperfección de las estadísticas en España. Eran conscientes de las dificultades de los estudios económicos basados en la riqueza catastral y en lo discutible de la capitalización de la riqueza y las aportaciones tributarias ajenas y propias en los distintos impuestos²²⁵. Ponderaron los puntos fuertes y débiles que para el debate tenía la aportación que suponían los servicios de la provincia que debía prestar el Estado como carreteras, montes, primera enseñanza, intereses de la Deuda y recaudación de los ingresos, comparándolos con los de otras provincias y el propio Estado.

Con la amplia autorización otorgada por la Diputación sus representantes iniciaron la negociación²²⁶. Esta se planteó sobre los siguientes principios:

²²⁵ No obstante, se realizaron estudios comparativos con otras provincias similares respecto a su riqueza agrícola, pecuaria, forestal, urbana e industrial, con escaso valor por no conocerse el producto líquido base de la imposición, la productividad y la ocultación de bienes y rentas donde no se habían revisado los catastros.

²²⁶ En sesión de la Diputación de Navarra de 25 de febrero de 1927 fueron designados Delegados representantes *para entablar y seguir hasta su terminación las negociaciones relativas a la modificación del cupo tributario de Navarra* los señores diputados De Borja, Nagore, Modet y Baleztena; los asesores señores Oroz, Uranga y Beunza, así como los señores Secretario D. Luis Oroz y Director de Hacienda, D. Miguel Gortari. Por hallarse en desacuerdo con las exigencias del Gobierno dimitieron los diputados Sres. Guelbenzu, Usechi y Erro. En sesión de 16 de marzo se acordó otorgar a la Comisión *los más amplios poderes para tratar y resolver con el Gobierno de S.M. o los representantes que el mismo designe, tanto lo que se refiere a la elevación del cupo tributario de la provincia, como las demás cuestiones forales pendientes y aquellas otras que la misma Comisión estime conveniente promover al interés de Navarra, autorizándoles para formar en nombre de la Diputación cuantas actas y documen-*

1°. La elevación del cupo se realizaría dentro de la vigencia de la ley de 1841 *manteniendo el concepto de única contribución directa de la provincia e invariable unilateralmente*. Este aspecto era el de los *principios* cuyo reconocimiento por el Gobierno se consideraba necesario como garantía de la permanencia del régimen foral.

2°. Entendían que era necesario *establecer previamente la reglamentación necesaria para garantizar la autonomía de Navarra y para coordinar esta autonomía con el régimen tributario del Estado*. Para ello era preciso entrar en la reglamentación tributaria que permitiera conocer el criterio del Gobierno sobre los problemas de la misma y, una vez establecida y fijada la cifra del cupo, entendían que sería posible la declaración de principios. De este modo se definirían las esferas propias del Gobierno y de Navarra en el cobro de los impuestos generales que afectaban a ambos territorios *para evitar que por este medio pudieran aumentarse indirectamente las cargas de la provincia*.

3°. Conformidad en computar en el cupo las cantidades que actualmente percibe el Estado de los impuestos que a consecuencia del Convenio se haga cargo para lo sucesivo la Diputación²²⁷.

La actitud del Ministro de Hacienda no era, de partida, favorable a realizar tan importante declaración de principios forales, porque no quería ni mejorar ni empeorar la situación legal de Navarra, sino dejar las cosas en su estado, sin aceptar las fórmulas alternativas que se propusieron al Ministro. Es evidente que en modo alguno participaba de los fundamentos de la foralidad, sino que, por el contrario, Calvo Sotelo tenía una concepción radicalmente contraria y sólo pretendía mejorar la Hacienda estatal con la elevación del cupo y la extensión del régimen fiscal general a Navarra. Esta actitud obligó a los negociadores a entrar en la fijación del cupo y la regulación tributaria en la confianza de que, una vez acordados estos aspectos, se pudiera conseguir la declaración de principios pre-

tos sean necesarios. Tras la aprobación del Convenio, la Corporación en sesión de 5 de noviembre de 1927 acordó *consignar el más expresivo voto de gracias para el Sr. Secretario Don Luis Oroz Zabaleta y para el Sr. Director de Hacienda de Navarra Don Miguel Gortari Errea, por los merítísimos servicios que, con celo y competencia insuperables, han prestado a la Diputación y al país en la preparación y negociación del Convenio Económico, dándoles traslado del acuerdo en un artístico pergamino. A los señores don Lorenzo Oroz, don Pedro Uranga y Don Joaquín Beunza por su desinteresada, leal y eficaz actuación en los trascendentes problemas forales suscitados estos últimos años y de un modo especial en el reciente Convenio Económico [...] se acuerda declarar a dichos Señores Hijos Predilectos de Navarra y entregar a cada uno de ellos el correspondiente título consignado en artística placa de plata con el texto que recoge el acuerdo*. AGN, Caja 25738, legajo 2350/11.

²²⁷ AGN, Caja 2348/3, legajo 25736, Memoria sobre el desarrollo y estado de las negociaciones en 15 de julio de 1927. De este documento proceden los textos entrecorridos que se recogen en relación con el proceso negociador realizado en Madrid por la Comisión de Navarra con el Ministro de Hacienda.

tendida. Sin embargo, estuvo dispuesto el Ministro a negociar sobre el cupo y la reglamentación tributaria.

7.12.2. La cuantía del cupo

La elevación del cupo había sido el principio del proceso negociador según la comunicación que el Gobernador Civil había realizado a la Diputación.

A este respecto la Comisión trasladó al Ministro de Hacienda las siguientes *Bases generales para entablar las negociaciones referentes a la elevación del cupo tributario de Navarra*:

1ª. Estas negociaciones, en lo que a la parte económica y tributaria se refiere, tendrán por objeto la elevación del cupo contributivo de Navarra, manteniendo en toda su integridad el régimen derivado de la Ley paccionada de 16 de agosto de 1941, que subsistirá en todo su vigor, teniendo el cupo expresado, como lo determina la indicada Ley, el concepto de única contribución directa de la provincia (salvo los impuestos que hayan sido objeto de convenio especial) e invariable unilateralmente, con las deducciones necesarias por gastos de recaudación.

2ª. Al propio tiempo que se fije el nuevo cupo de Navarra, se establecerán las reglas complementarias para garantizar la autonomía de Navarra y coordinar esta autonomía con el régimen tributario del Estado, especialmente en lo que afecta a los impuestos del timbre y utilidades.

3ª. Atendiendo a las indicaciones del Excmo. Sr. Ministro de Hacienda, como punto inicial de las negociaciones, la Comisión elevaría a 3.000.000 de pesetas el cupo de 2.000.000 establecido por el R.D. de 19 de febrero de 1977, sin perjuicio de aumentar esa cantidad en la cuantía que representen los impuestos que actualmente percibe el Estado en Navarra y que deben quedar a cargo de la Diputación²²⁸.

La Comisión pretendió establecer las condiciones de principios que se había propuesto por parte de la Diputación y del Consejo Foral, la vigencia del régimen foral con base en la Ley de 1841 y la naturaleza del cupo como contribución única e invariable, así como de la plena potestad tributaria de Navarra y la coordinación de su autonomía con el régimen tributario del Estado. Propuso una cuantía de tres millones de pesetas.

El Ministro las rechazó limitando el objeto de la negociación a elevar de modo convenido el cupo *dentro del vigente régimen económico*, con invocación del R.D. de 19 de febrero de 1877. Respecto a la cuantía hizo una contrapro-

²²⁸ AGN Caja 25788, legajo 2350/8. Fueron muy numerosas las fórmulas barajadas por la Comisión, aunque esta fue la más precisa en cuanto a los propósitos fijados.

puesta de 9.750.000 pesetas, que correspondían a 8.000.000 por cupo más el importe de las cargas de culto y clero, deducidos los 3.000.000 de reales que por este concepto se fijó a la provincia, equivalentes a 1.750.000 pesetas aproximadamente²²⁹.

En un segundo debate el Ministro manifestó que no daría conformidad para presentar al Consejo de Ministros una cuantía que fuera inferior a cinco millones de pesetas efectivas, argumentando que el Estado gastaba en Navarra, sin contar los gastos de la representación diplomática, más de quince millones de pesetas, sin obtener recursos por los Impuestos de Timbre y Derechos Reales y estando en mantillas la Contribución de Utilidades.

La Comisión propuso al Ministro que trasladara al Consejo la proposición de aumentar el cupo a cinco millones de pesetas, incluyendo en esa cifra las cantidades que quedaban en beneficio de Navarra por las compensaciones de la reglamentación de los impuestos y contribuciones. El Ministro aceptó hacerlo advirtiéndole que no le satisfacía y personalmente lo impugnaría.

En sesión del Consejo Foral de 3 de julio de 1927 los negociadores expusieron el estado del proceso negociador *en relación con el cupo*²³⁰. Trataron principalmente de las cuestiones relativas a los impuestos de utilidades, timbre, transportes y derechos reales, informando de la propuesta realizada de cuantificar el cupo en cinco millones de pesetas con la condición de recibir compensaciones por un millón. Expusieron su valoración sobre los siguientes extremos:

a) El criterio del Consejo de Ministros celebrado el día anterior era cifrarlo en seis millones sin premio de cobranza ni inclusión del pago de la conducción del correo en Navarra, con la condición de compensaciones para el reintegro de uno de los seis millones.

b) Entendían que sería difícil conseguir que el Gobierno aceptase una fórmula sobre la integridad de la Ley de 1841 y un *cupo único e invariable unilateralmente*.

c) Era opinión del Gobierno que Navarra percibiera los impuestos sobre consumo de alcoholes, azúcares, cervezas, achicoria y carburo de calcio *en tanto en cuanto se produzcan los artículos citados en fábricas de Navarra cada año, sin transferencia de un impuesto a otro ni de un año a otro*.

²²⁹ Durante los primeros días de marzo de 1927 se produjo un incidente entre la Diputación y Ministerio de Hacienda por no haberse hecho efectivo el pago de los haberes del clero, que motivó una entrevista con el Ministro de Hacienda del diputado Sr. Nagore y un airado telegrama del Vicepresidente, contestado por el Ministro lamentando la confusión que se hubiese producido y rechazando cualquier imputación. AGN, Caja 25736, legajo 2348/3.

²³⁰ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

d) La contestación al Ministro de Hacienda debía darse al día siguiente.

El Consejo apoyó la propuesta de la comisión negociadora y expresó su confianza en ella. Respecto a la cuantía del cupo el Secretario de la Diputación y del Consejo Sr. Oroz manifestó que le parecía exagerado, en lo que coincidió el Consejo, que la consideró inaceptable. Se dio la conformidad a los negociadores para poder partir la diferencia de un millón, aumentado la cuantía propuesta hasta cinco millones y medio.

En reunión de los comisionados con el Ministro de Hacienda celebrada el 4 de julio, este mantuvo el criterio del Gobierno sobre la cuantía el cupo en seis millones de pesetas. Al día siguiente se reunieron con el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Hacienda insistiendo aquel en dicha cuantía compensando un millón por lo menos y un premio de cobranza del cinco por ciento sobre los restantes cinco millones. Los representantes navarros elevaron su propuesta en el medio millón autorizado por el Consejo Foral, quedando entonces una diferencia de 250.000 pesetas.

La Comisión pidió tiempo para consultas y recibir o no la conformidad, que fue rechazada en una reunión de diputados y algunos miembros del Consejo Foral, por lo que sus miembros presentaron la renuncia y solicitaron la designación de quienes les sustituyeran. Esta situación dio lugar a un incidente en la sesión del Consejo Foral de 8 de julio, que se resolvió con la aprobación unánime del incremento de la propuesta en las 250.000 pesetas con las que se alcanzaba la pretensión del Gobierno. Se insistió en la necesidad de hacer una invocación expresa de la Ley de 1841 y del carácter único e invariable unilateralmente del cupo²³¹.

7.12.3. Reglamentación tributaria

La negociación que en su origen se había planteado sobre la revisión del cupo, se fue desarrollando sobre el conjunto del régimen fiscal a partir del interés del Gobierno, largamente pretendido, de unificar la fiscalidad en todo el Estado. Por otra parte, había cambiado mucho la situación económica y la fiscalidad como para que desde Navarra se ignoraran los nuevos hechos económicos y las propias necesidades de la Hacienda foral, hasta el punto de mantener un régimen superado en el resto del país, tras las sucesivas reformas fiscales.

Por cuanto se refería a la reglamentación tributaria y la definición de la esfera de acción de ambas Administraciones fue la cuestión que exigió mayor estudio y análisis para ambas partes, estableciéndose por parte de la representa-

²³¹ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

ción navarra unas reglas para el Convenio sobre los diversos impuestos a través de una consideración de cada uno de ellos:

A. Contribución territorial:

Competencia exclusiva de la Diputación dentro del territorio en cuanto al repartimiento y cobranza de la contribución que grava las riquezas urbana, agrícola y pecuaria.

B. Contribución industrial:

Se regularía por las cuotas y patentes satisfecha en cada territorio, para que surtan efectos en el distinto, pero cuando los contribuyentes operen en otro territorio se abonará a la otra Administración la diferencia si las tarifas son distintas.

C. Contribución de utilidades:

Gravaba las obtenidas en recompensa de trabajos personales (Tarifa 1^a); los productos de capital invertido en cualquier forma civil o mercantil (Tarifa 2^a), y las utilidades del trabajo y el capital en la industria y los negocios (Tarifa 3^a). Esta materia fue la más compleja en su regulación por la diversidad de supuestos que se daban en cada uno de sus hechos imposables.

Se partió del principio de la *territorialidad* para la regulación cuando se tratara de personas físicas o jurídicas que las obtuvieren en distintos territorios sujetos a administraciones diferentes, imponiéndolo cada una de ellas en proporción a la cuantía atribuible en su jurisdicción. Así se había establecido en el Concierto Económico y en dos Convenios con Inglaterra y Francia de 1924 y 1926. A pesar de considerarlo el principio más justo, la Comisión lo consideró peligroso porque implicaba *la intervención constante del fisco del Estado en nuestra propia Hacienda, y porque la conveniencia económica que teóricamente cabría atribuirle quedaría convertida en puramente aparente ante las dificultades que se ofrecen para que resulte práctica*. Por ello defendió el criterio de la *domiciliación* basado en tributar a la Administración en cuyo territorio tuviera el domicilio aunque sus negocios se extiendan a otros y pudiera tener utilidades en el de otra Administración. Consideraba que este criterio daba más independencia y era más lucrativo para la Hacienda navarra. A pesar de que el gobierno estaba vinculado por el principio territorial por sus acuerdos anteriores, sin embargo no rechazó de modo absoluto el del domicilio que se mantuvo como una excepción.

Se establecieron reglas detalladas sobre la tributación de las utilidades del trabajo personal, las sociedades, las fincas urbanas, rústicas, explotaciones, fábricas, etc., así como las reglas del procedimiento administrativo aplicable al impuesto²³².

²³² MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años..., op. cit.*, pp. 194-197.

D. Impuesto de Derechos Reales:

Gravaría los actos de transmisión del dominio a título oneroso y lucrativo, y los que implicasen reconocimiento, modificación o extinción de los derechos reales sobre la propiedad inmueble. Se respetaba la situación actual sobre actos y contratos referente a bienes inmuebles y muebles, siguiendo las condiciones de la territorialidad de los inmuebles y la personal del causante en las herencias o del adquirente en los contratos de bienes muebles. Se interpretaría el artículo 2 del Reglamento vigente en el sentido de que las personas sujetas al régimen foral navarro no perdieran la condición aunque residieran fuera de Navarra voluntariamente o por razón de cargo.

Se planteó y reguló en detalle la afección a las sociedades navarras en relación con los negocios situados fuera de Navarra acercándose lo máximo al criterio de la domiciliación como en el impuesto de utilidades²³³.

E. Impuesto del Timbre:

Gravaría los documentos públicos y privados por los que se transmitieran bienes, se reconocieran o extinguieran Derechos Reales, documentos del comercio (libros, facturas, letras, pagarés, recibos, títulos, pólizas, seguros, etc.) y actos en que interviniera alguna autoridad administrativa, judicial o eclesiástica.

El Estado rechazó el plantearlo desde la territorialidad y aceptó mantener el régimen de la disposición adicional de la Ley de 11 de mayo de 1926, que eximía los documentos que se otorgasen en Navarra por persona o entidad domiciliada y surtieran efectos en el mismo territorio. La Comisión pretendió seguir las mismas normas que en el impuesto de utilidades²³⁴.

F. Impuestos sobre el alcohol, azúcar, cerveza, achicoria y carburo de calcio:

Impuestos sobre la fabricación y el consumo de estos productos, el rendimiento de los tres primeros estaba reconocido a Navarra, pretendiendo la Comisión que se extendiera a los restantes. Todos ellos conforme a los consumos deducidos de las estadísticas elaboradas por la Diputación. Se opuso el Estado por no participar en ellas y se establecieron cupos calculados sobre la población de Navarra y el rendimiento medio por habitante de España el último quinquenio de las rentas de los impuestos. Los cupos se renovarían cada cinco años conforme a las alteraciones del consumo. Su administración se realizaría en Navarra, como hasta entonces en los tres primeros, garantizando el Estado el cobro de los aumentos si la producción provincial fuera escasa o nula²³⁵.

²³³ MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años..., op. cit.*, pp. 209-219.

²³⁴ MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años..., op. cit.*, pp. 237-240.

²³⁵ MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años..., op. cit.*, pp. 240-254.

G. Impuesto de transportes:

Se regularía la exención de tributación al Estado de los transportes de viajeros y mercancía que se realizaran en Navarra por las líneas férreas con total recorrido en la provincia, así como los de otras nuevas vías y en los tramos Pamplona-Plazaola, Elizondo-Endarlaza y Estella-Zúñiga de las existentes. Estarían exentos los transportes de viajeros y mercancía correspondientes a servicios públicos en los itinerarios provinciales²³⁶.

H. Impuesto de cédulas personales:

Sería a cargo de la Diputación, con su administración y cobranza. Como esta gestión fue cedida por el artículo 226 del Estatuto provincial, el Gobierno hacía la reserva de que si volviese a ser impuesto estatal se descontaría del cupo su rendimiento anual. La Comisión pretendió que la cesión fuese definitiva, sin deber de imponerlo, para evitar que el Estado pudiera establecer un impuesto nuevo y obligatorio que en el momento era voluntario, entendiéndose que era de las más importantes discrepancias²³⁷.

I. Impuesto de minas:

Se consideró su naturaleza de dominio público y los beneficios que se pudiera obtener, consistentes en lograr la exención del 3% del producto bruto de las explotaciones de concesiones en Navarra²³⁸.

J. Impuestos sobre casinos y círculos de recreo, carruajes de lujo, cajas de seguridad, consumos²³⁹, consumo de gas y electricidad²⁴⁰, aprovechamientos forestales y pesas y medidas:

La Comisión pretendió que estos impuestos estatales continuaran sin aplicarse en Navarra.

7.12.4 La invocación de los principios de la foralidad

Los comisionados navarros intentaron que en el convenio se invocara la Ley de 1841 *para afirmarla en toda su integridad* y se reconociera que *el cupo había de tener el concepto de contribución única de la provincia, reconociéndole además su carácter paccionado e invariable*. La actitud del Ministro era contraria y pretendía mencionar la de 1877 porque en ella encontraban *medios de*

²³⁶ MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años...*, *op. cit.*, pp. 254-256.

²³⁷ MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años...*, *op. cit.*, pp. 215-217.

²³⁸ MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años...*, *op. cit.*, pp. 257-258.

²³⁹ MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años...*, *op. cit.*, pp. 234-237.

²⁴⁰ MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años...*, *op. cit.*, p. 256.

defensa en los negociados de Hacienda. Los negociadores se plantearon en un primer momento la invocación de ambas, lo rechazaron por considerar que era peligroso hacerlo respecto a esta última, *entendiendo que no hay inconveniente en no mencionar la de 1841 siempre que se mantengan sus principios en el nuevo acuerdo.* Tampoco aceptó Calvo Sotelo que se realizara una declaración en el sentido de que *el establecimiento y aplicación en Navarra de los nuevos impuestos del Estado habría de hacerse mediante acuerdo con la Diputación.*

Para dar la vuelta a esta situación y lograr algún reconocimiento del régimen foral, la Comisión decidió presentar un proyecto de acta y fórmula general de convenio, con el fin de dejar a salvo, aun sin consignarlos, los principios forales²⁴¹. Así se lo manifestó al Ministro con toda lealtad. En ella se trataba de dejar claramente sentados los principios siguientes:

A. El carácter paccionado del cupo, que se reconocía al consignar en el acta del convenio que había sido *convenido entre el Gobierno y la Diputación de Navarra.*

B. Consecuencia del anterior era su *inalterabilidad*, porque ningún pacto puede modificarse por la sola voluntad de una de las partes, constando que la modificación del régimen establecido en el convenio debía hacerse por el procedimiento guardado para su adopción, o sea, por acuerdo entre la Diputación y el Estado. La fórmula salvaba el concepto de *unicidad, que constituía la oposición más decidida del Sr. Ministro quedaba salvada también tácitamente, lo mismo para el presente que para el futuro.*

C. Se mantenía la autonomía tributaria de Navarra. No sólo se asumía que la cifra del cupo era única, sino que se mantenía en la reglamentación *hecha con mayor amplitud que en la actualidad, la autonomía tributaria de Navarra, ya que impuestos que hoy vienen aplicándose quedan para lo sucesivo a cargo de la Diputación.* Respecto al futuro porque *declarando que el objeto del convenio es fijar el régimen tributario de Navarra y admitido que este régimen tributario no puede ser modificado sin el acuerdo de la Diputación, es claro que los nuevos impuestos del Estado tampoco podrían regir sin este acuerdo.*

Una vez más el Ministro rechazó la fórmula propuesta por los negociadores alegando que *no quería hacer constar directa ni indirectamente el concepto de unicidad del cupo, en cuanto pudiera implicar la declaración de que los nuevos impuestos del Estado no podrán ser aplicados en Navarra sin el acuerdo de la Diputación.* Como había hecho desde el principio, rechazaba declaraciones y aclaraciones que *puvieran representar un avance o un retroceso en el régimen*

²⁴¹ AGN, Caja 25788, legajo 2350/8. Constan diversos textos del proceso de elaboración de la fórmula finalmente propuesta.

legal de Navarra. Insistió la Comisión en que lo propuesto *no constituía ningún avance a favor del régimen foral, sino que constituía la confirmación del régimen de hecho y de derecho vigente.* Ante la falta de acuerdo con el Ministro se sometió la fórmula a la consideración del Consejo de Ministros.

Éste introdujo algunas modificaciones a la propuesta de la Comisión navarra para dejar a salvo el régimen de los nuevos impuestos estatales y su vigencia en Navarra, como sostenía el Ministro. Aquella lo rechazó por entender que desvirtuaba sus propósitos y solicitó una entrevista con el Presidente del Consejo, quien ratificó la posición del Ministro, aunque se prestó a suprimir por completo la primera disposición final que declaraba que los impuestos del Estado no regulados en el convenio quedarían sujetos a la legislación general. Esta fórmula no satisfacía ni a la Comisión ni era conforme a los términos en que se había manifestado el Consejo Foral, lo que obligó a agradecer el Presidente sus atenciones y a comunicarle la imposibilidad de aceptar la propuesta, sin romper la negociación.

Si se analizan las diferencias entre el proyecto de acta y la fórmula general del convenio propuesta por la Comisión y la del Consejo de Ministros, sobre la que Primo de Rivera sugirió eliminar la disposición final primera, se verá que eran cuestiones de matiz importante en una cuestión en que se trataba de buscar apoyos al régimen foral:

A. En el inicio, al definir el objeto la propuesta de la Comisión, era más amplia y lo situaba en *fixar el régimen tributario de esta provincia, de común acuerdo*, mientras que el Consejo lo hacía a *fixar el cupo tributario de esta provincia, de común acuerdo*, sin referencia a la importante cuestión de que el pacto alcanzaba al régimen tributario.

B. Se mantuvo la primera regla sobre que *la Diputación conviene con el Gobierno* la elevación del cupo a seis millones de pesetas *dentro de su vigente régimen jurídico económico.*

C. En la regla segunda se mantuvo que se trataba de *armonizar el régimen general del Estado con el especial de Navarra* para lo que se establecían las disposiciones que se incorporaban, *de acuerdo también con la Diputación.*

D. La tercera regla se refería a dos disposiciones finales de carácter general en las que se centraron las diferencias.

- En la primera la Comisión propuso: *Los demás impuestos y recursos fiscales que actualmente rigen en Navarra se acomodarán a la legislación general.* La propuesta del Consejo añadió *salvo acuerdo en contrario.* Esta es a la que el Presidente manifestó la posibilidad de eliminarla.

- La segunda fue admitida y declaraba: *La modificación del régimen establecido en el presente R.D. Ley deberá hacerse por el procedimiento guardado para su adopción.*

Tras la entrevista con el Presidente del Consejo de Ministros, la Comisión salió con la idea de que *no cabe concebir esperanzas de que esta fórmula pueda ser mejorada*, a pesar de haberlo intentado *con tenacidad e insistencia extraordinarias*. Tenía *la convicción absoluta de que el Gobierno no ha de transigir con lo que constituye nuestras aspiraciones y opina por lo tanto que no cabe más que aceptarla o rechazarla con rompimiento en este caso de las negociaciones*.

Añadieron los comisionados que había un compromiso del Ministro y del Presidente del Consejo de que, una vez resuelta la cuestión económica, lo serían las restantes peticiones sobre maestros y montes del Estado, que se dictarían con independencia de los asuntos tributarios. No pudieron obtener información sobre el alcance de los proyectos de resoluciones sobre estas materias por *la impenetrable reserva en que encontró a los Ministros de que dependen quienes esperaban sin duda, para darlas a conocer, que se resolviesen definitivamente los asuntos tributarios*. Tampoco se les dio satisfacción alguna respecto a la materia de transportes.

Quisieron, finalmente, los comisionados hacer saber al Consejo Foral que en las relaciones con los distintos Ministros, Ministro de Hacienda y Presidente del Consejo la Comisión *había sido tratada con las mayores deferencias, recibiendo de ellos constantes muestras de consideración, afecto y respeto, que se complace en hacer constar ante el Consejo, como muestra de reconocimiento y gratitud*.

7.13. Aprobación del convenio

El Consejo Foral en sesión de 23 de julio de 1927 conoció de la *Memoria sobre el desarrollo y estado de las negociaciones en 15 de julio de 1927*²⁴², elaborada por los comisionados, e informó favorablemente el proceso de negociación y el acuerdo de la Comisión para *elegir a seis millones de pesetas, dentro de su vigente régimen jurídico económico, el cupo de dos millones de pesetas señalados hasta ahora*. También de lo relativo a la armonización de contribuciones e impuestos, territorial, industrial, de utilidades, derechos reales, timbre, azúcar, alcohol, cerveza, achicoria, carburo de calcio, transportes, cédulas personales, impuestos de minas, etc. y de la incorporación de la fórmula sobre su modificación por el mismo procedimiento que para su adopción.

La Diputación en sesión de 28 de julio de 1927, con el acuerdo previo del Consejo Foral, aceptó la formulación de los comisionados autorizándoles para ultimar las negociaciones *con arreglo a las mismas, sin perjuicio de que traten*

²⁴² AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

*de mejorarla todo lo posible dentro de las aspiraciones manifestadas en los acuerdos anteriores del Consejo*²⁴³.

Las cuestiones que se habían planteado a lo largo de la negociación y de las que había conocido el Consejo Foral en la sesión del 23 de julio, quedaron finalmente del siguiente modo, según expuso la Comisión a la Diputación y al Consejo:

A. En cuanto a la naturaleza del convenio se plasmó la fórmula aceptada por el Consejo Foral.

B. Respecto a la reglamentación de las distintas figuras impositivas se mantuvieron básicamente los criterios de la Comisión con algunas modificaciones:

- En Derechos reales prevaleció el criterio del domicilio, salvando los inconvenientes de la territorialidad con la absoluta reciprocidad y evita la ingerencia directa del Estado en la hacienda foral, aunque con el defecto estético de romper la uniformidad de criterio del Convenio.

- En cuanto al impuesto de las Cédulas personales seguirá la suerte del convenio y se podrá aplicar por la Diputación sin las restricciones del artículo 226 del Estatuto provincial.

- En el Timbre se aplicaría la domiciliación para la emisión y negociación, sin resultado respecto a las licencias de caza, pesca y uso de armas.

- En los impuestos de consumo se mantuvieron los cupos sobre achicoria y carburo de calcio, la diferencia entre el cupo de la cerveza y la recaudación, y en los azúcares y alcoholes los suplementos entre los cupos reconocidos y asignados.

- Transportes: las profundas diferencias se resolvieron en una entrevista con el Presidente del Consejo quedando para Navarra el cobro sobre los ferrocarriles futuros interprovinciales y nacionales siempre que tuvieran por lo menos la cuarta parte de su recorrido dentro de la provincia.

Este resultado en materia fiscal al *responder casi en absoluto a sus propias aspiraciones*, lo consideró la Comisión muy relevante en cuanto

se ha logrado un perfecto deslinde en las confundidas esferas tributarias del Estado y de la Diputación, y ello, a parte de la tranquilidad que pueda representar a los contribuyentes, significa un robustecimiento de la personalidad navarra, una garantía de estabilidad para las actuaciones de la Diputación, y un afianzamiento considerable de nuestro régimen privativo²⁴⁴.

²⁴³ AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

²⁴⁴ Informe de la Comisión negociadora a la Diputación de 18 de agosto de 1927. AGN, Caja 25786, legajo 2348/3.

C. Sobre el nuevo cupo distinguió la Comisión entre su valor nominal de seis millones de pesetas y el valor efectivo resultante de deducirle el premio de cobranza y el rendimiento de las contribuciones e impuestos que antes percibía el Estado en Navarra y a partir del convenio lo haría la Diputación (cédulas personales, utilidades sobre sociedades, minas y los aumentos o cupos de consumo). Todo ello supondrá que el cupo efectivo sería aproximadamente de 4.650.000 pesetas, por lo que el incremento real del cupo era de 2.850.000 pesetas²⁴⁵.

D. Montes del Estado:

El Consejo de Ministros promulgaría un Decreto del Ministerio de Fomento por el que se transmitía a la Diputación la administración y gestión técnica que ejercía el Estado sobre los montes de su propiedad en Navarra, abonando la Diputación parte de los beneficios de su explotación.

Por Real Decreto de 15 de agosto de 1927 el Estado transmitió a la Diputación Foral la administración y gestión de los montes del Estado en Navarra²⁴⁶. Se efectuó por la Dirección General de Agricultura y Montes por resolución de 27 de julio de 1928 con las medidas para su aplicación y la relación nominal de los montes afectados y de sus aprovechamientos. Por Real Orden de 6 de julio de 1929 se entregaron los montes de La Cuestión, Changoa, Legua Acotada, Vertiente Meridional de Quinto Real, Vertiente Septentrional de Quinto Real, Erreguerena, Sierra Urbasa, Sierra Andía, La Planilla y Aralar²⁴⁷. Todo ello fue derogado por el Real Decreto de 28 de febrero de 1930, arguyendo que no podía delegarse la acción tutelar pública directa de la Administración estatal²⁴⁸. La medida fue rechazada por la Diputación, negociándose una nueva forma de cesión, plasmada en el Real Decreto de 30 de junio de 1930, sobre delegación a la Diputación Foral de Navarra de la administración y gestión de determinados montes del Estado²⁴⁹.

²⁴⁵ Las compensaciones logradas se cuantificaron. Por recaudación y quiebras: 250.000 Pts.. Por aumento de los cupos de azúcares, alcoholes y cervezas y los nuevos sobre achicoria y carburo de calcio: 767.000 Pts. Por cédulas personales: 107.000 Pts. Por impuesto de minas: 2.000 Pts. Por utilidades de empresas que dejan de tributar al Estado: 230.000 Pts. Total: 1.356.000 Pts., que restada al cupo de 6.000.000 Pts dejan como líquido: 4.644.000 Pts. El cupo líquido anterior era de 1.900.000 Pts por lo que el aumento efectivo era de 2.744.000 Pts. Lo confirmó la liquidación del cupo de 1927 en la que al importe debido por cupo convenido de 6.000.000 se descontaron los ingresos en metálico (3.024.961,20), los abonos al clero (1.670.794,49+4.096,14), el premio de cobranza (250.000) y la estimación de las compensaciones no hechas efectivas en 1927 por los aumentos sobre consumo de azúcares, alcoholes, etc., cédulas personales y minas y cuotas de utilidades (1.000.000). Quedó un saldo deudor de Navarra por 50.148,17 pts. AGN, Caja 2350, legajo 25738/1.

²⁴⁶ *Gaceta de Madrid* de 20 de agosto de 1927.

²⁴⁷ OROZ ZABALETA, L., *Legislación....* Apéndice 1929, p. 99.

²⁴⁸ OROZ ZABALETA, L., *Legislación....* Apéndice 1930, pp. 65-66.

²⁴⁹ Fueron los montes del Estado sobre los que existían servidumbres a favor de vecinos de los pueblos o de todos los naturales de Navarra. Era el caso de los montes de Urbasa, Andía, La Planilla, Aralar

E. Nombramiento de maestros:

Se dictaría la resolución reconociendo el derecho de los pueblos a formular, como lo venían haciendo, las propuestas unipersonales para el nombramiento de los maestros.

F. Asuntos sin resolver:

Quedaron pendientes los relativos a las Quintas, Transportes, organización y funcionamiento de la Diputación y el Consejo Administrativo.

El acta del nuevo convenio económico se firmó el 12 de agosto y fue formalizado por el Real Decreto de 15 de agosto de 1927²⁵⁰.

La Diputación acordó en sesión de 20 de agosto de 1927 *aprobar y ratificar en todas sus partes el precedente Convenio, por el que se modifica el cupo contributivo de Navarra*. Su texto estaba ya incorporado al acta por haber procedido previamente el Sr. Secretario a su lectura.

El diputado Sr. Goizueta hizo constar su voto contrario a la aprobación de la fórmula propuesta, *por cuanto en ella se trata del régimen jurídico-económico de Navarra, sin declarar explícitamente cual sea éste, imprecisión que no debe admitirse en materia tan trascendental*. La Diputación hizo constar replicándole:

que si bien explícitamente no se cita la Ley de 16 de agosto de 1841 como originaria del régimen jurídico-económico de Navarra, implícitamente queda así manifestado, desde el momento que en la Base 1ª del convenio se habla de este régimen y en la 2ª se hace referencia al régimen especial de esta provincia [...] sólo al régimen derivado de la Ley del 41 pueden referir las Bases fijadas, ya que la Ley de Presupuestos de 1877 no hacía referencia más que a la parte

y Aézcoa, que *están afectos a servidumbres de leñas y pastos*. No se incluyeron los montes de Quinto Real, Erreguerena, Legua Acotada, La Cuestión y Changoa por no estar afectados por servidumbres que pudiera coordinar la Diputación. Partió de reconocer *el derecho de propiedad del Estado, su autoridad de inspección y su derecho a dejar sin efecto, por su exclusiva decisión, las limitadas facultades de gestión administrativa y técnica que delega* en la Diputación. Mantuvo la aprobación de los proyectos y planes especiales y anuales que proponga el servicio técnico de la Diputación. Ésta se hizo cargo de los contratos de aprovechamiento, subrogándose en los derechos y obligaciones derivados de los mismos, abonando al Estado un canon anual en función de los rendimientos. Por Real Orden de 7 de marzo de 1931 se establecieron las reglas para el señalamiento y pago del aprovechamiento de los montes del Estado. Por RO de 29 de enero y 7 de marzo de 1931 se dictaron las disposiciones complementarias, pago del canon de aprovechamiento y entrega de los montes. OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, Apéndice 1931, pp. 90-94.

²⁵⁰ Se publicó en la Gaceta de Madrid, 232, de 20 de agosto de 1927, pp. 1043-1050. Se editó el mismo años por la Imprenta del Timbre de Madrid y por la Imprenta Provincial de Pamplona. Tras la firma y publicación del Convenio se remitieron a la Diputación escritos de homenaje con firmas de vecinos de los distritos de Pamplona, Tudela, Tafalla, Estella, Aoiz y otros muchos municipios. AGN, Caja 25737, legajos 2349/1-6.

económica pero no al aspecto jurídico del régimen, y en el convenio se trata de ambos aspectos. [...] tratándose de un Convenio solemne establecido entre el Estado y la Diputación, no puede sostenerse que el régimen en cuestión sea el de la Ley de 1877, que es efecto de la voluntad exclusiva del Estado, sino de la Ley de 1841, que está basado en el mismo concepto de pacto.

7.14. El debate sobre la anulación del Convenio Económico

El 28 de enero de 1930 el general Primo de Rivera presentó a Alfonso XIII la dimisión, retirándose a París el 10 de febrero y falleciendo en esa ciudad el día 16 de marzo. La Diputación fue cesada por el Ministro de la Gobernación el 24 de febrero de 1930, designándose diputados a los exdiputados elegidos por sufragio a partir de 1923 según el número de votos. Se constituyeron también los nuevos Ayuntamientos²⁵¹.

El día 6 de marzo la Comisión Permanente del Ayuntamiento de Cascante conoció y aprobó la propuesta del primer Teniente de Alcalde Sr. Lanas planteando que se dirigiera al Alcalde de Tudela para que convocara una reunión de los Ayuntamientos del distrito *con el fin de ver si puede conseguirse la nulidad del convenio económico llevado a efecto el 12 de agosto de 1927, entre el Estado y la Diputación de Navarra y las gestiones que conviene practicar*, por cuanto se acordó:

en época en que España y por tanto Navarra se hallaba bajo la influencia de la Dictadura y por tanto no pudo existir completa libertad para pactar por parte de la Diputación Foral, la cual además no obró en tal concierto con la voluntad y sentir del pueblo navarro que por hallarse en tales condiciones no pudo manifestarse cual hubiese sido su deseo pues tal convenio ha alterado notablemente las condiciones forales de esta provincia y el país en general se muestra descontento con él.

La sesión de los representantes de los ayuntamientos del distrito de Tudela se celebró el día 20 de marzo. Se concedió la palabra al representante del Ayuntamiento de Ablitas Sr. Lanas quien reiteró lo expuesto en su iniciativa, añadiendo que el convenio *debe ser anulado por el propio Gobierno*, porque *carecía y carece de la condición precisa para establecerse, cual era, el consentimiento, la voluntad, la aprobación del pueblo navarro, en general, que era quien había de sufrir las consecuencias que del mismo se derivasen*. Afirmó que los miembros de la Diputación y todos o la mayoría de los Ayuntamientos *eran todos unos hijos de la Dictadura y, por tanto, habían de estar con ella en todas sus ideas, aun a trueque de ir contra los intereses de su país*. Con el convenio

²⁵¹ MIRANDA RUBIO, F., El convenio..., *op. cit.*, pp. 249-254.

han venido por tierra el resto de nuestros fueros, pues para contrarrestar el aumento del cupo, la Diputación implantó todos los impuestos y gravámenes que siempre Navarra había sido contraria a ellos. Como había acabado la Dictadura y se había restablecido la situación anterior para *devolver a España los derechos y libertades que antes tenía y que por la Ley de fuera no gozaba*, rogó a los representantes del Distrito que acordaran, como lo hicieron por unanimidad:

1º. Hacer constar en acta de la que se enviará copia a S.E. el desagrado general y la protesta más enérgica contra la anterior Diputación, que fue la que intervino en el convenio tantas veces citado, por llevarlo a efecto, en época de la dictadura, no haber contado con la voluntad del país en general, y no haber sido, en esa cuestión, verdadera defensora de los derechos y privilegios de Navarra.

2º. Solicitar de S.E. denuncie el convenio con el Estado e inicie las gestiones que deberán llevarse a efecto para solicitud del Gobierno, deje sin efecto el convenio citado, [...] dejando tal asunto, tal como lo estaba antes de entrar en funciones el Directorio, significando a dicha Superioridad, que esta provincia, ahora que la vida social ha vuelto a la normalidad, se hallará dispuesta a revisar el cupo contributivo y a pactar o modificar lo que sea justo y de razón, dentro del más absoluto respeto a los fueros.

El acuerdo añadió la invitación a que los Ayuntamientos se adhirieran al acuerdo y el reconocimiento a los diputados Sres. Guelbenzu, Usechi y Erro que había dimitido de sus cargos *antes de transigir con las exigencias del Gobierno, por considerarlas perjudiciales para Navarra y sus instituciones forales.*

La Diputación en sesión de 13 de mayo de 1930 tuvo conocimiento del acuerdo de la Junta de distrito de Tudela de 20 de marzo. El diputado Sr. Gastón hizo constar, que la Diputación y el Gobierno de la Dictadura *carecían de personalidad para reformar válidamente el cupo, lo que debería someterse cuando fuera preciso a un Gobierno constitucional y a una Diputación elegida por el cuerpo electoral de Navarra.* El diputado Sr. Lasantas propuso *el retorno al Pacto del 41, que refundió los restos, mezquinos, mas venerandos, del régimen gloriosísimo de nuestro gloriosísimo Reino.* Para salvar la actuación de los diputados negociadores afirmó que había *mediado una coacción enorme que al obligar a personas de tal prez a recoger y admitir dictados y conclusiones que tenían que pugnar con su rectilíneo espíritu y su probado navarrismo.* [...] *los honorables señores que formaron el convenio verían con grande agrado que pudiera recabarse la restauración del Pacto del año 41.*

El diputado Sr. Irujo recordó posiciones propias y constató que *el Convenio Económico forma parte de hecho de nuestra vida constitucional [...] debe ser tratado con la máxima autoridad, prestigio y legitimidad.* Esto le obligaba a protestar contra el Convenio de 1927, porque *debe reservarse a una Diputación de Plena legitimidad y normal constitución que esté asistida por Ayuntamien-*

*tos de elección popular y por un Consejo de Navarra con tales Corporaciones municipales integrado. Propuso que la Diputación protestara ante el Gobierno contra el Convenio, reservando a Navarra la gestión oportuna para denunciar, anular o revisar dicho convenio y por tratarse de derecho foral constituyente estaba reservado a una Diputación elegida por sufragio universal. No obstante y sin provocar la cuestión, la Diputación se reserva actuar en cada momento a tener de lo que demanden la dignidad, derechos e intereses de Navarra*²⁵².

El 26 de mayo se celebró en Tafalla una Asamblea de Ayuntamientos, que se adhirió al acuerdo adoptado en Tudela y elevado a la Diputación.

Frente a las críticas anteriores reaccionaron los exdiputados, exconsejeros y asesores de la Diputación que habían participado en la negociación y aprobación del Convenio Económico de 1927²⁵³. Dirigieron el 20 de agosto de 1930 un extenso escrito a la Corporación y al país estas *palabras de cordura, ante el apasionamiento desatado que no se detiene ni en el respeto a las personas, ni, lo que más es, ante el honor y el interés de Navarra.*

Afirmaron que el convenio lo concertamos con la libertad necesaria y con la plenitud de nuestra facultad, que era la de Navarra; porque la Diputación, con el Consejo Foral Administrativo, ha sido, es y será Navarra. Advirtieron que no podríamos decir lo mismo de las resoluciones referentes a ‘maestros’ y ‘transportes’, impuestas por inexplicable e impolítica violencia.

Recordaron como se desarrolló el proceso con las notas gubernativas y de la Diputación, así como la diferente situación de las partes, los riesgos del igualitarismo y las ventajas que pretendieron lograr para Navarra:

la esperanza de limpiarnos de desafueros, fiados en las promesas hechas solemnemente por el Gobierno de respetar nuestro régimen; la de matar la vaguedad e inconcreción que para muchos problemas actuales ofrecía la Ley de 1841; la de barrer esa amenaza permanente de las leyes de 1876 y 1877, de extender los impuestos generales a Navarra; la de fijar los límites de la intervención fiscal del Estado en Navarra en aquellas empresas cuyos negocios se desarrollan en ambos territorios [...] la de reglamentar concertadamente los demás tributos, fuente de constantes rozamientos y asaltos; y la de obtener además, la administración ofrecida de los Montes del Estado, borrando con ello dificultades seculares.

Sobre todos ellos estaba el objetivo de obtener del poder legislativo encarnado entonces en la dictadura *el reconocimiento de nuestra personalidad y nuestro derecho a fijar, en un acuerdo con el Gobierno de S.M., el cupo foral, inalte-*

²⁵² AGN, Caja 25736, legajo 2348/3.

²⁵³ AGN, Caja 25736, legajo 2348/3.

nable sin nuevo y libre acuerdo; porque era esto robustecer y mejorar nuestro régimen y sus [principios] jurídicos fundamentales. Por medio del nuevo Convenio

obtuvimos, en forma más clara y precisa que nunca, una ley convenida, concordada, pactada, cuya modificación (sexta de las disposiciones generales del Convenio de 12 de agosto) ‘debe hacerse –dice– llegado el caso, por el procedimiento guardado para su adopción’; esto es: por Convenio o pacto. [...] dejó intacto, y aun en el cotejo con leyes consagradas por el amor de los navarros, mejorado el fuero.

Reconocieron que también actuaron

por patriotismo y solidaridad con la Nación española, en la que forma Navarra, con las demás provincias, un cuerpo y comunidad inseparables y de cuyos beneficios disfrutamos, no podíamos desentendernos de la ayuda económica que la revisión del cupo verosímilmente implicara.

Explicaron el alcance efectivo de la cuantía del cupo, detallando el alcance de las reparaciones de los desafueros que implicaba una mejora del régimen foral y el reconocimiento de la autonomía tributaria de Navarra:

más amplia autonomía de la Diputación en materia de impuestos, a veces discutida y en ocasiones cercenada; y la facultad de recabar la cooperación de los funcionarios del Estado para la aplicación y administración de nuestro régimen tributario; desaparecieron la indeterminación de la Ley de 1841 y [...] la perpetua conminación de las leyes igualitarias de 1876 y 1877 que los Gobiernos y el Consejo de Estado estimaban siempre vigentes²⁵⁴.

Todo ello *en un régimen de convenio entre la Provincia y el Gobierno de S.M., que es la esencia del régimen foral.*

Calificaron de *desdichado* el proyecto de anulación del convenio de 1927, porque pedirla *por no estar Navarra en él debidamente representada, sería una inveracidad y, a nuestro modo de ver, y salvas las intenciones, una incomprensible inconsciencia, porque no hay cosa más reñida con el interés de Navarra.* Afirmaron que *los que dirigen a los pueblos, hay un derecho –digámoslo así– que no pueden tener: el de ser insensatos y ciegos. No lo es V.E. y en eso des-cansamos los navarros.*

²⁵⁴ En otro escrito de la misma fecha firmado por los señores Arrasate, Uranga y otro con firma ilegible, constataron como el convenio *reconoce que el aumento de cupo se realiza de acuerdo con la Diputación, que las bases para armonizar los respectivos tributos, en realidad para excluir los impuestos del Estado de Navarra, se fijan también de acuerdo, y declara en fin en la 6ª de las disposiciones generales que ‘la modificación del régimen establecido deberá hacerse, llegado el caso, por el procedimiento guardado para su adopción’ que el mismo Decreto Ley consigna que ha sido de acuerdo. [...] Ha quedado robustecido [...] el carácter contractual de los tributos de este antiguo reino.* AGN Caja 25736, legajo 2348/3.

7.15. Sus aspectos más relevantes

El Convenio que se concibió inicialmente para la elevación del cupo, se convirtió en un documentos fundamental para la continuidad y garantía del régimen foral. Se hizo constar expresamente su carácter pactado y la inalterabilidad unilateral del Convenio por parte del Estado, así como el reconocimiento de las facultades de la Diputación para mantener y establecer el régimen tributario, siempre y cuando no contraviniese los pactos internacionales suscritos por el Estado, los términos del Convenio o los intereses del Estado. Se formuló por primera vez la autonomía financiera de Navarra, se establecieron criterios de armonización para resolver los conflictos que pudiesen surgir entre las administraciones tributarias, y para impedir la confrontación de principios entre ambos regímenes tributarios²⁵⁵. En los convenios posteriores se siguió la metodología establecida en el de 1927: reconocimiento de la autonomía financiera de Navarra, criterios de armonización fiscal en cada uno de los impuestos y cuantificación con la incorporación de una fórmula de la aportación de Navarra al Estado.

Constituyó el primer Convenio Económico de Navarra en el sentido integral que hoy día se le reconoce, con la plasmación expresa de la autonomía fiscal de Navarra para establecer y gestionar un régimen tributario propio y el carácter pactado del convenio inalterable unilateralmente. Así lo expresó la Disposición General Primera:

la Diputación de Navarra tendrá amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime procedente, siempre que no se oponga a los Pactos internacionales, al presente Decreto ni a las contribuciones, rentas e impuestos propios del Estado.

Sin embargo, tal reconocimiento implicaba también la expresión de las limitaciones derivadas de la pertenencia de Navarra al Estado español, a una unidad jurídica y económica superior. De tal modo que se constataba que la autonomía fiscal de Navarra no era ilimitada, sino que tenía los límites derivados de los Pactos internacionales, del propio Convenio, y de las contribuciones, rentas o impuestos del Estado, con su alta inspección. En tales límites se plasmaba, más que la idea de la *unidad constitucional* la de la *unidad fiscal*, dentro de la cual Navarra poseía una reconocida capacidad de autogobierno, resto de su antigua soberanía como comunidad política, tras el proceso de integración en el sistema constitucional que formalizó la Ley de 16 de agosto de 1841.

²⁵⁵ En su artículo 2 se invocó la existencia de *un cuadro global de reglas aplicables a las distintas imposiciones fiscales del Estado en su relación con la provincia de Navarra*, que se establecen de acuerdo con la Diputación.

Otro aspecto muy relevante, *de principios forales*, fue el relativo al reconocimiento de la naturaleza pactada, que recogió el artículo 3, como Disposición General Sexta: *la modificación del régimen establecido en el presente Decreto deberá hacerse, llegado el caso, por el procedimiento guardado para su adopción*. Su carácter general lo hizo extensivo a todos y cada uno de los elementos que lo integran, de orden fiscal o relativos al cupo.

Como pacto su vigencia era indefinida, en tanto las partes otorgantes no acordaran su modificación, lo que explica que no estuviera previsto plazo para su vigencia.

Se creó la Junta Arbitral para revisar las discrepancias de la Diputación de Navarra sobre la cifra relativa de negocios a efectos del impuesto de sociedades, formada por un representante de cada Administración y presidida por un magistrado del Tribunal Supremo designado por el Gobierno (Base 2^a-5^a).

Este Convenio se mantuvo en vigor durante la Segunda República que se definió en el artículo 1 de la Constitución de 1931 como *un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones*²⁵⁶. Durante este periodo Navarra mantuvo su régimen foral, mientras que las provincias vascongadas se dotaron, una vez iniciada la guerra civil, del Estatuto autonómico de 4 de octubre de 1936.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1952.

ALDEA EGUILAZ, R., *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Gráficas Aralar, 1971.

ALLI ARANGUREN, J. C., Fiscalidad y crecimiento económico. 150 aniversario de la reforma Mon-Santillán y su repercusión en Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 42-59.

- Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos. *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 51-149.

- El convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra tras su modificación por la Ley 19/98, de 15 de junio, *Anales de Derecho*, 1 (1999-2000), pp. 201-237.

- La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo. En

²⁵⁶ El Gobierno republicano dictó el Decreto de 18 de mayo de 1931 con normas para dirimir las cuestiones sobre la aplicación del convenio.

- Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España. I Seminario de Historia de la Administración*, Madrid: INAP, 2002, pp. 239-263.
- El debate sobre el traslado de las aduanas en las Cortes de Navarra, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 266-337
 - P. Sáinz de Andino y el traslado de las aduanas del Ebro al Pirineo, *Príncipe de Viana*, 232 (2004), pp. 511-544.
 - *Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino*. Pamplona: UPNA, 2005, pp. 312-335.
 - Historia y fuentes del Derecho local de Navarra. En Razquin Lizarraga, M. M. y Enériz Olaechea, F. J., *El Derecho Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2006, pp. 31-100.
- ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho Histórico*, Oñati: IVAP, 1995.
- ALONSO, J., *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*. reedición, Pamplona: Diputación Foral, 1964.
- ANDRÉS GALLEGO, J., *Historia Contemporánea de Navarra*, Pamplona: Diario de Navarra, 1982.
- ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar a la Constitución de Cádiz*, Madrid: CEC, 1981.
- ARTOLA, M., *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid: IEP, 1959.
- *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, I, Madrid: Alianza, 1975.
 - *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, 1981.
 - *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid: Alianza-Banco de España, 1982.
 - *La burguesía revolucionaria (1808-1874). Historia de España de Alfaguara*, V, Madrid: Alfaguara, 1987.
- AUNÓS, E., *Calvo Sotelo y la política de su tiempo*, Madrid: Ediciones Españolas, 1941.
- BELDARRAIN, M., ESCRIBANO, M., HUGALDE, P., *La autonomía fiscal en Euskal Herria*, Bilbao, 1996.
- BERMÚDEZ DE CASTRO Y O'LAWLOR, S., MARQUÉS DE LEMA, *De la revolución a la restauración*, Madrid: Voluntad, 1927.
- BULLÓN DE MENDOZA, A., *José Calvo Sotelo*, Madrid: Ariel, 2004.
- CALATRAVA, F., *La Abolición de los Fueros Vasco-Navarros. Estudio político, histórico, crítico y filosófico de la Sociedad Española*, Madrid: Imprenta de T. Fortanet, 1876.

- CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1974.
- CAMPIÓN, A., Prólogo. En *Obras de D. Juan Iturralde y Suit, I*, Pamplona: Imprenta y Librería de J. García, 1912, pp. XIX-XX.
- Origen y desarrollo del regionalismo navarro. En *Discursos políticos y literarios, Obras completas*, XIII Pamplona: Mintzoa, 1983, pp. 32-33.
- CANCIO MENA, J., *Principios fundamentales de política que determinan la actitud en que deben colocarse los que han defendido la bandera carlista*, Pamplona: Imprenta de J. Lorda, 1877.
- CANGA ARGÜELLES, J., Voz «Provincias exentas». En *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid: Imprenta de don Marcelino Calero y Portocarreño, 1833-1834, pp. [407]. Facsimil en Biblioteca de Autores Españoles, Madrid: Atlas, 1968.
- CARO BAROJA, J., *El laberinto vasco*, San Sebastián, 1984.
- CARR, R., *España, 1808-1839*, Barcelona: Ariel, 1968.
- CASASSAS YMBERT, J. (Ed.), *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Barcelona: Anthropos, 1983.
- CELAYA, A., *La decadencia del régimen foral y los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao, 1986.
- CIMADEVILLA, L., *El General Primo de Rivera*, Madrid: Afrodísio Aguado, 1944.
- CLAVERO, B., *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid: Siglo XXI, 1982.
- Entre Cádiz y Vergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros. *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIX, pp. 205-282.
 - La Constitución ante los Fueros. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria, 1990, pp. 25-54.
 - Derecho Histórico (vasco) y Derecho Constitucional (español). En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.
- CLEMENTE, J. C., *Los orígenes del carlismo*, Madrid: Ediciones Easa, 1979.
- *Las guerras carlistas*, Barcelona: Sarpe, 1982.
- COMELLAS, J. L., *Historia de España contemporánea*, Madrid: Rialp, 1993.
- COMÍN, F., *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, I, Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- COMÍN, F., *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona: Crítica, 1996.

- COSTA, J., *Oligarquía y caciquismo, colectivismo agrario y otros escritos*, Madrid: Alianza, 1967.
- DE LA TORRE, J., *Hacienda Foral y Sistema Financiero en Navarra, siglo XIX*, Pamplona, 1994.
- DEL BURGO AZPIROZ, J. A., *La autonomía financiera de Navarra. El sistema del convenio económico*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996.
- DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Ciento Veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 1841*, Pamplona, 1966.
- *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1968.
 - *Régimen Fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, Pamplona: Editorial Gómez, 1972.
 - *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona, 1987.
- ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., La reforma agraria de 1845. En *Información Comercial Española (ICE)*, agosto 1964.
- *La reforma tributaria de 1845*, Madrid: IEF, 1971.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E., *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco. 1100-1800*, Madrid: Siglo XXI, 1974.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, R., *Tratado de Derecho Administrativo, I*, Barcelona: Bosch, 1930.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Madrid: Alianza, 1984.
- *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Madrid: Civitas, 1985.
 - Fueros y Constitución. La discusión parlamentaria de la ley de 25 de octubre de 1839. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria, 1990, pp. 55-80.
- FERREIRO LAPATZA, J. J., Los impuestos estatales: evolución histórica. En Ferreiro Lapatza, J. J. y otros, *Curso de Derecho Tributario*, Madrid: M. Pons, 1993, pp. 23-26.
- FONTANA, J., *La Hacienda en la Historia de España 1700-1931*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1980.
- FUENTE LANGAS, J.M., *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- FUENTES QUINTANA, E., Calvo Sotelo y la reforma tributaria. En *Notas so-*

- bre la política económica española*, Madrid: Delegación Nacional de Provincias del FET y de las JONS, 1954.
- GALLEGO ANABITARTE, A., La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las Provincias vasco-navarras. En *Libro homenaje a Calvo Sotelo*, Madrid: IEAL, 1975.
- Prólogo, a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1997.
- GAMBRA, R., *La primera guerra civil de España (1821-1823)*, Madrid: Escelicer, 1950.
- GARCÍA AÑOVEROS, J., La formación de un sistema tributario unificado: la solución foral. En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao, 1998, pp. 287-308.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid: Civitas, 1974.
- GARCÍA DELGADO, J. L., *La modernización económica en la España de Alfonso XIII*, Madrid: Espasa Calpe, 2002, pp. 137-168.
- GARCÍA TREVIANO, J. A., *Tratado de Derecho Administrativo*, II-2, Madrid, 1971.
- GARCÍA ZÚÑIGA, M., Haciendas forales y reformas borbónicas, 1700-1808. Navarra, *Revista de Historia Económica*, 2 (1993), pp. 307-336.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., La insurrección fuerista de 1893. Foralismo popular durante la Gamazada, *Príncipe de Viana*, 185 (1988), pp. 659-709.
- *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra, 1840-1931*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996.
- (*Et alii*) *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- Españolismo, vasquismo y navarrismo foral: cambios y persistencias en la interpretación de la identidad navarra hasta 1936, *Historia y Política*, 2 (1999), pp. 83-122.
- GARRÁN, J., La Ley de 1841, *Príncipe de Viana*, 4 (1941), pp. 72-81.
- GARZÓN PAREJA, M., *Historia de Hacienda de España*, II, Madrid: IEF, 1984.
- GELLNER, E., *Nations et nationalisme*, Paris: Payot, 1989.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E., *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid: Alianza, 2005.

- HARRISON, J., Comentarios sobre la Hacienda Pública de la Dictadura de Primo de Rivera, *Revista de Historia Económica*, 1 (1988), pp. 181-185.
- HENNINGSEN, C. F., *Zumalacárregui, campaña de doce meses por las Provincias Vascongadas y Navarra*, Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina, 1947.
- IDOATE, F., *Rincones de la Historia de Navarra*. II, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1997, pp. 106-191.
- IGLESIAS, M. C., ELORZA, A. y JIMÉNEZ ARAYA, T., *Burgueses y proletarios (Clase obrera y reforma social en la Restauración 1884-1889): edición crítica del informe de la agrupación socialista madrileña: (Informe Vera)*, Barcelona: Laia, 1973.
- IVAREZ REY, L., *Bajo el fuero militar. La dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-1930)*, Sevilla: Universidad, 2006.
- JOVER ZAMORA, J. M., *Política, Diplomacia y Humanismo Popular en la España del siglo XIX*, Madrid: Turner, 1976.
- JUTGLAR, A., *El constitucionalismo revolucionario de Pí y Margall*, Madrid: 1970.
- LACOMBA, J. A., *Introducción a la historia económica de la España contemporánea*, Madrid: Guadiana, 1969.
- LARRAZA, M. M. (coord.), *La Gamazada. Ocho estudios para un centenario*, Pamplona: Eunsa, 1995.
- LARUMBE BIURRUN, P., El sistema foral navarro (siglos XIX y XX), *Langaik*, 1 (1982), pp. 30-31.
- Reflexiones sobre las instituciones navarras. En *Euskal-Herria, Historia eta Gizartea/Historia y Sociedad*, Oiartzun, 1985, pp. 586-588.
- LOPERENA ROTA, D., *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*, Oñati: IVAP, 1984, pp. 46-56.
- LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, IV, Madrid: Tecnos, 1984.
- MAJUELO, E., Sociedad y movimientos sociales en el capitalismo agrario. En De la Torre, J. (ed.), *Navarra. Siglo XIX*, Pamplona: Gerónimo de Ustariz, 1994, pp. 193-216.
- MAÑÉ Y FLAQUER, J., *El Oasis. Viaje al país de los fueros*, Barcelona: Imprenta de Jaime Jesús Roviralta, 1878-1880.
- MARTÍNEZ BELOQUI, M. S., *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de los Fueros de 1841*, Pamplona, 1999.
- MARTÍNEZ CASPE, M. S. y SANTOS ESCRIBANO, F., Guerra y cambio político. En De la Torre, J., *Navarra. Siglo XIX*, pp. 234-236.

- MARTÍNEZ CUADRADO, M., *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid: Alianza, 1986.
- MARTÍNEZ TOMÁS, A., *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1972.
- MENÉNDEZ PIDAL, R., *Los españoles en la historia*, Madrid: Espasa-Calpe.
- MINA, M^a C., *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid: Alianza, 1981.
- MIRANDA RUBIO, F., *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona: Ediciones Eunate, 1996.
- MIRANDA, F., ILUNDÁIN, E., BALDUZ, J., *Cien años de fiscalidad en Navarra (1841-1941)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- MONREAL ZIA, G., Convenio y conciertos económicos con el Estado en Vasconia. En *El territori i les seves institucions històriques. Actes*, Barcelona: Fundació Noguera, 1999, pp. 391-392.
- La crisis de las instituciones forales públicas vascas. En *II Congreso Mundial Vasco. Historia de Euskal Herria*, III, Vitoria: Eusko Ikaskuntza, 1988, pp. 5-34.
- MONREAL ZIA, G., JIMENO ARANGUREN, R., TAMAYO SALABERRIA, V., *Guipúzcoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, 2005.
- MORENO PORTELA, F. J., *La capacidad normativa de los territorios históricos del País Vasco y la modificación del Concierto Económico*. En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.
- MORENO, L., *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid: Siglo XXI, 1997.
- NAGORE SORAVILLA, H., La autonomía municipal de Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral, *Revista Vasca de Administración Pública*, 7 (1983), pp. 263-265.
- OLÁBARRI GORTAZAR, I., Génesis y significado de la ley de modificación de Fueros ('ley paccionada'). En *Cuestiones de historia moderna y contemporánea de Navarra*, Pamplona: Eunsa, 1986, pp. 98-101.
- La controversia en torno a la Ley de Modificación de los fueros ('ley paccionada') de 16 de agosto de 1841. En *Eusko Ikaskuntza, Cuadernos de Sección. Historia y Geografía*, 19 (1992), pp. 33-60.
- OLCINA, E., *El carlismo y las autonomías regionales*, Madrid: Sumarios y Ediciones S.A., 1974.
- OLÓRIZ, H. de, *Fundamento y defensa de los Fueros*, Pamplona: Imprenta de Román Velandia, 1880.
- *La cuestión foral. Reseña de los principales acontecimientos ocurridos desde mayo de 1893 a julio de 1894*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1894.

- *Navarra en la guerra de la Independencia*, Pamplona: Aramburu, 1910.
- OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra*, I, Pamplona: Imprenta provincial, 1917.
- *Legislación Administrativa de Navarra*. II, Pamplona: Imp. provincial, 1923.
- OYARZUN, R., *Historia del carlismo*, Madrid: Alianza, 1969.
- PAN-MONTOJO, J., El carlismo y el medio rural en Navarra: 1833-1839, *Príncipe de Viana*, 1986, II, pp. 437-440.
- PÉREZ ARRAIZ, J., *El Concierto Económico, evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Oñati: IVAP, 1994.
- PÉREZ AYALA, A., La I República marco político y proyecto constitucional, *Revista de Estudios Políticos*, 105 (1999), pp. 29-71.
- PÉREZ DE LA CANAL, M. A., La naturaleza de la Ley de 16 de agosto de 1841 según Cánovas del Castillo, *Anuario de Historia del Derecho Español* (1980), pp. 891-907.
- PÍ Y MARGALL, F., *Las nacionalidades*, Madrid, 1882.
- PIQUERAS, J. A., *Cánovas y la derecha española*, Barcelona: Península, 2008.
- PORRES AZCONA, J., *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*, Oñati: IVAP, 1992.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1968, pp. 458 y ss.
- SALCEDO IZU, J., El sistema fiscal navarro de la Cámara de Comptos Reales. En *Itinerario histórico de la Intervención General de la Administración del Estado*, Madrid: Ministerio de Hacienda, 1976, pp. 57-85.
- SÁNCHEZ DE TOCA, J., *Reconstitución de España*, Madrid: Imprenta de Jaime Ratés Martín, 1911.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977.
- Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional. En Martín-Retortillo, S., *Derecho Público Foral de Navarra*, Madrid-Civitas-Gobierno de Navarra, 1992.
- Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: Un análisis jurídico y constitucional. En *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid: INAP, 1992.
- SANTILLÁN, R., *Memorias*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1960.
- SAÑA, H., *España sin equilibrio. De los Reyes Católicos a la 2ª República*, Madrid: Sala Editorial, 1975.

- SECO SERRANO, C., La Constitución de 1876 y el sistema canovista. En *La Vanguardia*, Barcelona, 29 de abril de 1972.
- SEVILLA ANDRÉS, D., *Historia Constitucional de España (1800-1966)*, Valencia: Edit. Escuela social, 1966.
- SIMÓN ACOSTA, E., El Convenio Económico, *Revista Española de Derecho Financiero*, 98 (1998), pp. 213-246.
- SOLÉ VILLALONGA, G., *La reforma fiscal de Villaverde, 1899-1900*, Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1967.
- TAMAMES. R., *Ni Mussolini ni Franco: la Dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Madrid: Planeta, 2008.
- TOLEDANO, E., *Curso de instituciones de Hacienda Pública en España*, II, Madrid, redición del IEP, 1963.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid: Taurus, 1981.
- *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988.
- *Conciertos Económicos*. En *Obras Completas*, VI, Madrid: CEC, 1997, pp. 5298-5299.
- TRUJILLO, G., *El Federalismo español*, Madrid: Edersa, 1967.
- TUÑÓN DE LARA, M., *Historia y realidad del poder*, Madrid: Edicusa, 1967, pp. 115-151.
- VALLEJO POUSADA, R., Reforma y contrarreforma tributaria en 1845-1852, *Revista de Historia Económica*, 1 (2001), pp. 53-80.
- VEGAS LATAPIÉ, E., *El pensamiento político de Calvo Sotelo*, Madrid: Editorial Cultura Española, 1941.
- VELARDE, J., *Política económica de la Dictadura*, Madrid: Guadiana, 1973.
- (Ed.), *La Hacienda Pública de la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid: IEF, 1986.
- VICENS VIVES, J., *Historia social y económica de España y América*, IV, Barcelona: Ed. Vicens Vives, 1959.
- *Aproximación a la Historia de España*, Barcelona: Ed. Vicens Vives, 1966.
- VV.AA., *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2000.
- WILHELMSSEN, A., *La formación del pensamiento político del carlismo*, Madrid: Fundación Hernando de Larramendi, 1995, pp. 72-73.
- ZUBIRI, I., *El sistema de Concerto Económico en el contexto de la Unión Europea*, Bilbao, 2000.