

LOS EFECTOS DE LA LEY DE 21 DE JULIO DE 1876 EN LA EVOLUCIÓN DE LA FORALIDAD NAVARRA (1876-1927)

1876ko uztailearen 21eko Legearen ondorioak Nafarroako foraltasunaren
bilakaeran (1876-1927)

The Effects of the Law of 21 July 1876 on the Evolution of the Chartered
Government of Navarre (1876-1927)

Juan Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 22-11-2012

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-09-2013

Navarra había aceptado la adecuación de su sistema de gobierno pre-liberal a la Ley de 1839, por medio de la de 1841, lo que no habían realizado las diputaciones de las «provincias exentas», a las que se impuso la Ley de 21 de julio de 1876. Frente a la pretensión de extenderla a Navarra, la Diputación defendió su régimen aunque hubo conflictos en materia económica y fiscal que se tradujeron en una mayor aportación recogida en sucesivos convenios.

Palabras clave: Régimen propio. Cupo. Convenios. Fiscalidad. Conflictos forales.



Nafarroak, 1841eko Legearen bidez, bere gobernu-sistema aurre-liberala 1839ko Legean ezarritakoari egokitzea onartu zuen. «Probintzia salbuetsi»etako aldundiek, ordea, ez zuten halakorik egin, eta haiei inposatu egin zieten 1876ko uztailaren 21eko Legea. Lege hori Nafarroara zabaltzeko asmoen aurrean, Aldundiak babestu egin zuen bere eraentza, baina gatazkak egon ziren arlo ekonomikoari eta zergei zegokienez, eta, ondorioz, geroagoko hitzarmenetan jaso beharreko ekarpena areagotu egin zen.

Giltza hitzak: Berezko eraentza. Kupo. Hitzarmen ekonomikoak. Zerga-sistema. Foru-gatazkak.



Navarre had agreed to adapt its system of pre-liberal Government to the provisions of the Law of 1839, by virtue of that of 1841. However, the councils of the «exempt provinces» had not followed suit, and this situation was addressed by the Law of 21 July 1876. The Navarre Government reacted to attempts to extend the law to its territory by defending its regime, but conflicts over economic affairs and taxation culminated in a larger contribution to the State, as stipulated in subsequent treaties.

Key-words: Own regime. Quota. Economic treaties. Taxation. Provincial conflicts.

SUMARIO

I. LA REVISIÓN DE LA LEY DE 1841. 1. Aspectos políticos. 2. Aspectos económicos. 3. Aspectos administrativos. II. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN FISCAL GENERAL Y LA NEGOCIACIÓN DEL CONVENIO DE 1877. III. LA GAMAZADA. IV. LA ASAMBLEA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1918 Y LA REINTEGRACIÓN FORAL. V. LA DICTADURA Y NAVARRA. 1. La reforma del régimen local de Navarra. 2. Las cuestiones forales pendientes. 3. La revisión y negociación del cupo. 4. La regulación tributaria. 5. La invocación de los principios de la foralidad. 6. Aprobación del Convenio Económico. 7. El debate sobre su anulación. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

El golpe de Estado del general Martínez Campos en Sagunto el 29 de diciembre de 1874 inició el periodo denominado la Restauración en la persona del rey Alfonso XII. Fue un régimen con entidad propia, inspirado por Cánovas del Castillo, que duró hasta la proclamación de la II República el 14 de abril de 1931.

Fue objetivo prioritario del Gobierno poner fin a la guerra carlista (1873-1876), que terminó con la huida a Francia de Carlos VII el 28 de febrero de 1876. El 27 de junio se aprobó, el 29 la sancionó el rey y el 2 julio se publicó la Constitución de 1876, fundamentada en el concepto de «unidad nacional» y en la monarquía¹, como institución integradora que aunaba la soberanía nacional con las Cortes, en lo que Cánovas denominó la «constitución interna de España»², basada en el principio monárquico-hereditario y en las Cortes, que se

¹ PIRALA, Antonio, *Historia contemporánea desde 1843 hasta la conclusión de la guerra civil*, Pamplona: Ediciones Herper, 1999, vol. XI, p. 543, recoge como Alfonso XII invocó la «unidad constitucional» en la Proclama de Somorrostro de 15 de marzo de 1876, dirigiéndose al ejército liberal: «fundada por vuestro heroísmo la unidad constitucional de España, hasta las más remotas generaciones llegará el fruto y las bendiciones de vuestras victorias».

² En el Real Decreto de 31 de diciembre de 1875 de convocatoria de elecciones a Cortes se afirmó que «la Constitución interna, sustancial de España está, a no dudarlo, contenida y cifrada en el principio monárquico constitucional. [...] De esta Constitución no hay con vida sino dos instituciones, el Rey y las Cortes, bastan a restablecer y crear las demás». SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El pactismo en el siglo XIX*. En *El pactismo en la Historia de España*, Madrid: Instituto de España, 1980, pp. 178-181.

realizaría por medio de la centralización y homogeneización jurídica y fiscal. Esta consideración no fue obstáculo para admitir peculiaridades económico-administrativas descentralizadas dentro de aquella, como había recogido la Ley de 1841 y fue la actitud de Cánovas respecto a las provincias antes de que se dictara la ley de 1876. Era propio de algunas actitudes moderadas asumir la

«descentralización provechosa [...] cuando hay provincias donde la descentralización administrativa existe, ¿exige la lógica que lo destruyamos a fin de tener que restablecerlo por un Real decreto mañana?»³.

Para consolidar el régimen constitucional liberal Cánovas se planteó resolver el problema de las «provincias exentas», en forma similar a como se había realizado con Navarra en la Ley de 1841:

«Un arreglo de esta naturaleza hecho con Navarra produjo bastantes buenos efectos para Navarra y para el resto del país; y cuando una cosa está experimentada como buena en casos idénticos, perécame a mí, bajo el punto de vista de mis principios y tendencias conservadoras, que es locura echarse a buscar otro sistema»⁴.

En aras al objetivo de la «unidad nacional» Cánovas propugnó la acomodación de los Fueros vascos a la ley de 1839 y, al no conseguirlo por el rechazo de las diputaciones⁵, se procedió a su abolición por la Ley de 21 de julio

³ *Diario de Sesiones de las Cortes* 17 de julio de 1876, 111, p. 3163. En la «Introducción» a RODRÍGUEZ FERRER, Miguel, *Las Vascongadas. Su país, su lengua y el príncipe L. L. Bonaparte*, Madrid: Librería A & M Jiménez, 1873, p. XII, reedición en Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1976, defendió la autonomía local y el «peculiar régimen administrativo» de las Provincias vascongadas: «Lejos de desear que desaparezcan de allí instituciones semejantes, querríalas yo comunicar, si fuera posible, al resto de España». MINA APAT, María Cruz, Historia y política: las vicisitudes de una ley. En AGIRREAZKUENAGA, J. y URQUIJO, J. R., *150 años del Convenio de Vergara y de la Ley de 25-X-1939*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1986, pp. 293 y ss.

⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes* 17 de julio de 1876, 111, p. 3162. MORENO, Víctor, Don Rafael Navascués: un navarro antifuerista en el siglo XIX, *Gerónimo de Uztariz*, 4 (1990), pp. 52-53, recoge la opinión del político tudelano liberal en su publicación *La sección de Fomento para Navarra*, Madrid: Vinuesa, 1861, en el sentido de que la «unidad constitucional» significaba «un rey, una constitución y un único poder legislativo». Hizo constar que con la Ley de 1839 se pasó de una Diputación del Reino con poder limitado a una Provincial «omnímoda, absoluta, irresponsable en varios asuntos», de modo que «Navarra consiguió en el arreglo de su Fueros más de lo que podía esperar y mayores ventajas que las de hasta entonces poseídas». Sobre la Ley de 1841 afirmó: que «es una ley que limita, restringe y vuelve las cosas al estado justo que deben tener. Se ha hecho para limitar y restringir los antiguos fueros. Y ha dejado a Navarra sin otros que los que ella misma menciona y determina. De donde se sigue que desde su promulgación no existen los antiguos fueros y que éstos no pueden ser defendidos ni atacados por nadie. [...] Y no se toque a rebato ni se arme algarabía en toda ocasión y por cualquier motivo por el peligro supuesto de los fueros. Éstos, con relación a su integridad, son una palabra vana, un recuerdo histórico, nada más».

⁵ Se manifestaron en posturas «transigentes» o «intransigentes», destacando en esta actitud la Diputación de Vizcaya y sus Juntas Generales en sesión de 21 de julio de 1876. El Real Decreto de 5

de 1876⁶, 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, que incorporó parte de la antigua foralidad al régimen liberal dentro de la «unidad constitucional de la monarquía»⁷. Fue una medida de imposición en términos muy distintos a los de la Ley de 16 de agosto de 1841. Se separó del principio histórico pactista que las sociedades afectadas consideraban inherente a su antiguo régimen⁸.

El Gobierno pretendió extender a Navarra el régimen impuesto a aquéllas, lo que suponía modificar la Ley de 1841, produciéndose conflictos entre el Gobierno y la Diputación de Navarra, que defendió la validez del régimen de adaptación de los fueros a la «unidad constitucional» establecida por la citada ley. Estas tensiones afectaron a los aspectos económico-financieros, particularmente a la aportación de Navarra al Estado y al establecimiento del régimen fiscal general, dando lugar a los convenios económicos de 1877 y 1927. La estrategia negociadora de la institución foral fue mantener los principios y la validez de la Ley, aunque hubiese que hacer concesiones en aspectos como la cuantía de la aportación y, cuando lo consideró conveniente, la incorporación de la nueva fiscalidad. Todo ello por medio de la negociación con el ejecutivo, sin dar lugar a mayores conflictos que pudiesen llevar a más peligrosas reformas dictadas por el legislativo.

I. LA REVISIÓN DE LA LEY DE 1841

El ambiente antifuerista, contrario a los «privilegios de las provincias exentas»⁹, se había acentuado con la segunda guerra carlista y el apoyo que en

de mayo de 1877 diferenció entre ambas actitudes, autorizándose al Ministro de Gobernación para organizar la Diputación de aquélla conforme a la ley de 20 de agosto de 1870 y la ley adicional de 16 de diciembre de 1876, utilizando las facultades extraordinarias y discrecionales que le otorgaban; se establecerían las contribuciones, rentas e impuestos generales y la misma recaudación que en las demás provincias, y otras normas específicas sobre la deuda pública, los recargos, el papel sellado, etc., así como la asunción por el Ministerio de Fomento de las competencias sobre carreteras.

⁶ VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, pp. 209-211, 483-492; Del régimen foral al concertado: la negociación del primer concierto económico (mayo 1877-febrero 1978), *Revista Vasca de Administración Pública*, 8, 1984, pp. 91-122.

⁷ RUBIO, Coro, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996, p. 199. Su alcance lo concretó el ministro Arrázola: *Diario de sesiones del Senado*, leg. 1838-1839, 16, p. 168.

⁸ Se disolvieron las diputaciones de Vizcaya el 14 de mayo, de Álava el 21 de noviembre y de Guipúzcoa el 1 de diciembre de 1877.

⁹ Exponente de esta actitud fue el tudelano Rafael de NAVASCUÉS, nombrado corregidor de Vizcaya, quien en sus *Observaciones sobre los Fueros de Vizcaya*, Madrid: Espinosa y Co., 1850, dijo:

ellas se dio al pretendiente. Como expuso un autor de la época, los fueros eran 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 desastres»¹⁰.

Los fueros representaban un régimen contrario al liberal por cuanto:

«se opone al progreso, que huye de la libertad, que combate la civilización moderna, que entorpece la marcha gubernativa, que se rebela contra la unidad; una institución que, a fuerza de años, se cae de vieja, porque las rancias ideas que la concibieron yacen sepultadas bajo la pesada losa, bajo la irresistible presión [...] del adelanto, ilustración y cultura»¹¹.

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 mantenimiento, creando un imaginario nacionalista estatal, español y liberal que identificaba al pueblo vasco y sus fueros con el carlismo¹². Se sos-

«Las pretensiones fueristas siempre las mismas [...] son exclusivamente fruto de un provincialismo exagerado y por lo mismo poco conveniente: no tienen más que un fin, el predominio de una reducida parcialidad; únicamente la mantiene el interés de los inscritos en ella. Si otra cosa hubiere, con alguno de los grandes partidos políticos conocidos estarían en consonancia, y sabido es, y los hechos demuestran todos los días, que los fueristas maldicen de todo Gobierno y a ninguno conceden la facultad de intervenir en los asuntos de Vizcaya». Citado por MORENO, V., Don Rafael Navascués..., cit., pp. 41-58.

¹⁰ CALATRAVA, Francisco, *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, Hermilio de, *Fundamento y defensa de los Fueros*, Pamplona: Imprenta de Román Velandia, 1880, pp. 95 y ss., refutó las opiniones de CALATRAVA sobre los fueros. En defensa de los Fueros se manifestó MAÑÉ Y FLAQUER, Juan, *El Oasis. Viaje al país de los fueros*. Barcelona: Imprenta de Jaime Jesús Roviralta, 1880. Publicó un artículo en el *Diario de Barcelona* en defensa de los fueros, reproducido por *El Eco de Navarra*, número 62, de 3 de junio de 1876. ARGN, fondo 01.01.04. Relaciones con el Gobierno. Convenio Económico; caja 25722; legajo 2332/1.

¹¹ ANGULO, José María, *Sucinta exposición de la historia, legislación, régimen administrativo y estado actual de las provincias vascongadas*, Bilbao: Imprenta de Agustín Emperaire, 1876, p. 32. Citado por MOLINA APARICIO, Fernando, ¿Delenda est Carthago? La nación española y los fueros vascos (1868-1898). En CASTELLS, L., CAJAL, A., MOLINA, F. (eds.), *El País Vasco y España: Identidades Nacionales y Estado (siglos XIX y XX)*, Bilbao: UPV-EHU, 2007, p. 72. Sobre su carácter contrario a la nueva nación liberal e identificación con el carlismo: MOLINA APARICIO, Fernando, *La tierra del martirio español. El País Vasco y España en el siglo del nacionalismo*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 229-247.

¹² MOLINA APARICIO, Fernando, *La tierra...*, cit., p. 236: interpretaron la historia de las provincias vascas como una «sucesión de comportamientos contrarios a la patria que había acabado desembocando en la última guerra civil y que siempre había tenido como fin salvar sus privilegios a costa de los intereses de la nación». El nacionalismo de Estado «intervino activamente en la fabricación del País

tuvo una identidad nacional liberal, unitaria y centralista contra el pueblo vasco y carlista. A juicio de la Diputación de Navarra sobre la cuestión foral se había producido una *«sobreexcitación en los representantes de las demás provincias»*¹³.

Tanto los comisionados de la Diputación de Navarra para la entrada triunfal de Alfonso XII y el ejército del Norte en Madrid, como sus diputados y senadores eran conscientes de que, de inmediato, se procedería a exigir el cumplimiento de la Ley de 1839 a las provincias vascongadas. En una comunicación propusieron que Navarra actuara sobre los siguientes puntos: Separarse completamente de aquellas; exponer su actitud de colaboración con el Gobierno, y tener una actitud prudente, haciendo ver que

«Navarra está asistida de un perfecto derecho para defender sus instituciones garantizadas por una ley especial y que la guerra no ha tenido por origen ni por causa de su desarrollo el estado de la administración de dicha Provincia [...] para conseguir que la resolución que recaiga en su día sobre la cuestión foral [...] sea favorable a los intereses de nuestra Provincia»¹⁴.

La Ley de 1876 obligó a las Provincias Vascongadas a la prestación del servicio militar, a contribuir a los gastos generales del Estado y a la aplicación de «las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignan 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»*, autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresan» (art. 1). En su artículo 5 se le habilitó *«para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje»*.

Respecto a Navarra, Cánovas negó el carácter paccionado de la Ley de 1841 y trató de establecer el régimen tributario estatal, como lo había hecho con las provincias. Sin embargo, la Diputación sostuvo que la situación de Navarra era distinta porque, conforme a la previsión de la Ley de 1839, había adecuado su régimen a la «unidad constitucional» por medio de la Ley de 1841, lo que representaba un obstáculo a sus proyectos uniformistas y antiforales, que se tradujeron en sucesivos intentos.

El proceso de revisión del régimen foral se inició por la Real Orden de 6 de abril de 1876 por la que el presidente del Gobierno emplazó a las diputa-

Vasco como una comunidad diferente dentro de España asumiendo el tradicional estereotipo de estas provincias y reorientándolo, cuando fue necesario, en un sentimiento anticarlista» (p. 280).

¹³ Actas Diputación, 86, sesión de 24 de marzo de 1876.

¹⁴ Actas Diputación, 86, sesión de 24 de marzo de 1876.

ciones 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. 2.º a la provincia de Navarra*», con el fin de extenderles las obligaciones generales sobre servicio militar y cargas tributarias. 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*». Una vez «*oídas las cuatro provincias referidas*»¹⁵, el Gobierno presentaría uno o varios proyectos de ley a las Cortes para la «*resolución total, y bajo todos sus aspectos definitiva, de la gran cuestión constitucional y administrativa, a que esta importante disposición se refiere*» (6º)¹⁶.

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. Las distintas reuniones con una y otras estaban justificadas porque Navarra «*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*»¹⁷.

La cita separada tenía respecto a Navarra la finalidad de elevar su aportación, 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, el acuerdo de 1849 y el cambio de las condiciones

¹⁵ Es la misma referencia al trámite de audiencia que se había establecido por el artículo 2 de la Ley de 1839, del que se derivó la interpretación foral navarra de identificarlo con la negociación entre partes, que siempre negó CÁNOVAS: *Diario de Sesiones Congreso*, 103, 1876, p. 3161, insistió en que se trataba «solamente para oírlos si tenían algo que alegar», excluyendo que se tratase de una negociación o pacto, carácter que rechazó a la ley de 1841: «No hay, pues, pacto ninguno en la ley de 1841; porque si lo 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» (pp. 2780-2787).

¹⁶ Actas Diputación Provincial, 86, sesión de 11 de abril de 1876. *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, núm. 118, 12 de abril de 1876. La Diputación designada en marzo de 1877 estaba formada por los señores Luis IÑARRA (vicepresidente), Fortunato FORTÚN, Tiburcio ALBIZU, Eugenio BORNÁS, Martín HUARTE-MENDICOA, Manuel ALFARO, Conde de ESPOZ Y MINA. En la sesión de 15 de mayo designó como comisionados a los señores FORTÚN y HUARTE-MENDICOA. También solicitó a los diputados y senadores formar parte de la Comisión, designó a personas relevantes que no aceptaron y en sesión de 11 de mayo nombró a los señores Presidente IÑARRA, ALFARO Y HUARTE MENDICOA.

¹⁷ ARGN, fondo 01.01.04. Relaciones con el Gobierno. Convenio Económico; caja 25722; legajo 2332/1. Nota de la reunión elaborada por la Presidencia del Consejo de Ministros.

económicas que en esos años se había producido, que exigía *«la revisión de la dicha ley de 1841»*.

Los comisionados designados por la Diputación de Navarra 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».

Rechazaron la identificación de Navarra con la guerra carlista, aduciendo que las ideas y personas que la causaron *«no solo no [fueron] aceptadas sino enérgicamente combatidas por la generalidad de sus habitantes, que han lamentado ésta y las demás discordias civiles de los últimos años»*. 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 a 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.

Aduciendo que la situación de Navarra era distinta a la de las provincias, por estar ya reconocida por la Ley de 1841, quisieron separarse de aquéllas por haber adecuado sus fueros a la «unidad constitucional». 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 *«pudiera y debiera [realizarse], sin acudir al Poder legislativo, resolverla el ejecutivo»* por la negociación. 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 vulnera en su esencia la Ley de 1841 y sin que en manera alguna varíe la forma de tributación actual».

En estos términos estableció la Diputación ante Cánovas las condiciones que planteaba para el diálogo al que se le había convocado. El régimen de Navarra ya estaba encuadrado en la «unidad constitucional» por medio de la Ley

de 1841, lo que hacía innecesario que le afectase el «arreglo» con las provincias. Cualquier decisión debía formularse en el ámbito de aquella Ley, sin reforma legislativa, por medio de la interlocución directa de la Diputación de Navarra con el Gobierno, sin que se modificase el régimen tributario, aunque estaba dispuesta 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 entre el Gobierno y la Diputación para tratar de las modificaciones que en la Ley de 1841 exigían *«el transcurso del tiempo y las actuales circunstancias»*, según los términos de la Real Orden de 6 de abril de 1876. Los comisionados navarros tenían instrucciones y argumentos para *«tratar con el Gobierno sobre la cuestión foral»*¹⁸.

La Diputación había valorado lo delicado de su posición negociadora, porque, aunque el régimen estaba avalado por la Ley de 1841, sin embargo *«la opinión pública sobreexcitada e irreflexiva, impele al Gobierno [...] y esta circunstancia embaraza no poco la delicada gestión de los comisionados»*. Las circunstancias del momento les obligaban a ser prudentes y a no *«adoptar una actitud abiertamente hostil, y si el sesgo que se de al asunto lo permite»*, manifestarían que *«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 de la Diputación incidían en exponer a los representantes del Gobierno los aspectos políticos, económicos y administrativos con los que argumentarían los comisionados navarros para diferenciar su situación de la que existía en las provincias afectadas por la Ley de 1876.

1. Aspectos 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.

¹⁸ ARGN, fondo 01.01.04. Relaciones con el Gobierno. Convenio Económico; caja 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».

Constarían que Navarra no se sumó en 1840 a la «temeraria tentativa de Balmaseda» para iniciar una nueva guerra civil, y su lealtad durante los acontecimientos de 1848 (levantamiento carlista) y la revolución de 1868 («revolución de septiembre o gloriosa»). 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*». A partir de esa motivación formulaban las instrucciones una comparación del comportamiento de Navarra con el de las provincias:

«¿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?».

2. Aspectos económicos

Estimaba la Diputación 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».

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.

3. Aspectos administrativos

Sugería que si en este orden se ofreciere una coyuntura favorable 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.

En sesión de 27 de mayo de 1876 la Diputación conoció de la información que le transmitieron los comisionados, refiriéndose a las «*complacencias depresivas de la ruda cruzada antiforal que pesa con tan fiera como injustificada insistencia sobre esas cuatro provincias por demás desventuradas*». Aludieron al tratamiento de la «*cuestión foral en el Alto Cuerpo Colegislador y en que los ánimos están más sobreexcitados y han de estarlo indudablemente hasta que por ambos cuerpos se discuta y termine*». Concluyeron afirmando: «*Esperemos tiempos más tranquilos*»¹⁹.

¹⁹ Actas Diputación, 87, sesión de 27 de mayo de 1876.

Tras la reunión de 4 de junio de 1876 con el Presidente del Consejo de Ministros, se transmitió que la Comisión asentía a estudiar la tributación de Navarra «*con el patriotismo y amor a la justicia invocados, [...] pero siempre en el supuesto de que no se vulnerase en la esencia la ley de 1841 y sin que en manera alguna varíe la forma de tributación*». Esto no lo aceptó aquél manifestando que «*a Navarra se aplicaría en el expuesto punto de tributación lo mismo que para las Provincias Vascongadas quede resuelto por los Cuerpos Colegisladores*». Los comisionados manifestaron su «disgusto» y su propósito de que en una nueva reunión con el Presidente se ratificarían en su nota, ya que «*no pueden asentir en la vulneración de la ley de 16 de agosto de 1841, sino en tratar y conferenciar dentro de ella misma en lo relativo a la tributación futura de Navarra*». A todo ello dio conformidad la Corporación²⁰.

II. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN FISCAL GENERAL Y LA NEGOCIACIÓN DEL CONVENIO DE 1877

Tras la Ley de 1841 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, limitado a la cuantía de la aportación de la Diputación.

Nuevamente planteó la misma cuestión 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»²¹.

La pretensión del Gobierno era la homologación del régimen fiscal de Navarra al del resto de la Monarquía aplicando la contribución directa sobre inmuebles, cultivos y ganadería, introducida por la reforma de Mon-Santillán en la Ley de 23 de mayo de 1845²². A ello se opuso la Diputación entendiéndolo que no

²⁰ Actas Diputación, 87, sesión de 7 de junio de 1876.

²¹ Este texto fue presentando y aprobado en sesión de 6 de julio de 1876, modificando la parte final del texto del proyecto, que añadía tras «Península»: «y para ir estableciendo en ella los demás impuestos consignados en los presupuestos generales del Estado». Sustituyó el establecimiento de los impuestos consignados en los presupuestos del Estado por la introducción de modificaciones para conseguir una «exacta proporción» entre los de la provincia y las demás de la Península.

²² En las provincias vascongadas se realizó en cuanto a las contribuciones territorial e industrial por el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 y la Real Orden de 19 de diciembre de 1877. MONREAL

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 1841. 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, como sostuvo el representante navarro Sr. Morales en la sesión del Congreso de 6 de junio de 1876. Por el contrario, Cánovas negó este carácter por la capacidad del legislativo para derogar una ley ordinaria²³.

El Gobierno puso en marcha el cumplimiento del artículo 24 citado por las órdenes de 23 de octubre de 1876, que se realizaría de acuerdo con la Diputación «*si a ello se aviniere*» sobre el impuesto del papel sellado y efectos timbrados, la contribución del consumo y el impuesto sobre los presupuestos de ingresos municipales. Los rechazó la Diputación en sesión de 23 de noviembre, aduciendo que eran contrarios «*a la letra y al espíritu de la Ley de 16 de agosto de 1841*», siendo de «*notoria ilegalidad*»²⁴.

La Real Orden de 18 de diciembre de 1876 nombró al Conde de Tejada de Valdozera, Comisario Regio para tratar con la Diputación de Navarra «*lo que corresponda relativamente al planteamiento del artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio último*». 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 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, no siéndolo 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.

La Diputación en sesión de 5 de enero de 1877 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. Se consideró la posibilidad de revisar el artículo 25 de la Ley foral –la aportación por «contribución directa»– para

ZIA, Gregorio, JIMENO ARANGUREN, Roldán, TAMAYO SALABERRIA, Virginia, *Guipúzcoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, 2005, pp. 157-164. MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 663-664.

²³ *Diario de sesiones del Congreso*, 2762-2767 y 2773-2787.

²⁴ Actas de la Diputación, 88, de 23 de noviembre de 1876.

fijarla en una cuantía que fuera proporcional, cuya denominación debiera ser la de «contribución territorial», conforme a la nueva denominación presupuestaria. Rechazó 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 propuso 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, ya 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»*. Frente a la demanda del Comisario de un importe total de 12.114.979 reales, 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»*.

El Comisario replicó 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 500.00 reales o sea el 5 por ciento»*. Fue rechazada por el Vicepresidente. 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: rechazó el carácter *«preceptivo o imperativo»* del precepto para Navarra; declaró que las previsiones de ingresos del mismo *«no son compatibles con las prescripciones de la Ley de 16 de agosto de 1841 que no ha sido derogada»*; 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»*; propuso fijar el cupo de aportación de Navarra en 8.000.000 de reales, o dos millones de pesetas, desglosándola por conceptos.

Las reuniones entre el Comisario y la Diputación terminaron sin acuerdo y por Ley de 10 de enero de 1877 se concedieron al Gobierno facultades extraordinarias respecto a Navarra y Provincias Vascongadas²⁵. Finalmente el Gobierno por el Real Decreto de 19 de febrero de 1877 aceptó los términos de la última propuesta sobre elevación del cupo. 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», aunque sin referencia a la segunda parte del precepto.

Se ha considerado al Real Decreto de 19 de febrero de 1877 como el Convenio Económico de Navarra con el Estado denominado «Convenio Tejada Valdosa»²⁶. Aunque no hubo acuerdo formal con el Comisario, sin embargo la negociación y los términos finales de la propuesta fueron el fundamento de aquél. Mantuvo el régimen fiscal de 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 Navarra. La revisión del cupo llevó aparejada la reforma de la Ley de 1841 en materia fiscal refundiendo el impuesto del culto y clero. Por otra parte, el rechazo de la Diputación a la imposición indirecta establecida por el Estado en la reforma de 1845 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 beneficio²⁷.

Monreal ha destacado la importancia que este acuerdo para incrementar el cupo de Navarra tuvo respecto a la reforma del régimen fiscal vascongado, dado el ejemplo de «colaboración» que venía dando la Diputación de Navarra desde la Ley de 1839 y el reconocimiento de su autonomía²⁸.

²⁵ Conforme a su artículo 5: «Se aplicará a la provincia de Navarra, como a las de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, el artículo 6º de la Ley de 21 de julio de 1876, que al hacer extensivos a los habitantes de las Provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía impone a todos los españoles declara al Gobierno investido de todas las facultades extraordinarias y discrecionales que exija su exacta cumplida ejecución». En la misma fecha se levantó la suspensión de las garantías constitucionales, que se había realizado por la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, aunque se mantuvo parcialmente en torno a las poblaciones y ferrocarriles. Sin embargo, dicha medida se mantuvo para las provincias hasta el 4 de noviembre de 1979.

²⁶ Por Real Orden de la misma fecha se mantuvo para las provincias la aportación del pan («raciones» o suministros para las tropas destacadas tras la guerra) en concepto de equivalencia de la contribución conforme a la Ley de 21 de julio de 1876.

²⁷ *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, 102, de 23 de febrero de 1877.

²⁸ MONREAL ZIA, Gregorio, Convenio y conciertos económicos con el Estado en Vasconia. En *El territori i les seves institucions històriques. Actes*, Barcelona: Fundació Noguera, 1999, 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 re-

No cesaron los intentos del Gobierno de establecer en Navarra el régimen impositivo general del mismo modo que en las provincias. Cuatro meses después del Real Decreto de 19 de febrero de 1877, en sesión del Congreso de 23 de junio se aprobó el artículo 8 del proyecto de ley de presupuestos en los siguientes términos:

«La provincia de Navarra seguirá satisfaciendo anualmente al Estado en concepto de cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería la cifra de dos millones de pesetas que le asignó para el año económico 1876-77 el Real Decreto de 19 de febrero último.

Se autoriza al Gobierno para que, oyendo a la Diputación, vaya estableciendo en la misma provincia oportunamente y con las modificaciones de forma que las circunstancias locales exijan las demás contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios consignados o que se consignen en los presupuestos generales del Estado para las demás de la Nación, siempre que no se hallaren planteados en la repetida provincia; pudiendo hacerlo por medio de encabezamientos si lo considerase conveniente a los intereses generales del país y a los de la provincia».

Esta formulación era más extensa y clara que la del artículo 24 de la Ley de 21 de julio de 1876, al superar la «proporción de ingresos» por la igualación en las contribuciones, rentas e impuestos, como se había previsto en aquél antes de la enmienda.

La Diputación celebró el 14 de julio de 1877 una sesión «extraordinaria y extraoficial» en la que tuvo conocimiento del artículo 8 de la ley de presupuestos con la implantación en Navarra de los impuestos o contribuciones indirectos que, si la Diputación lo rechazaba, el Gobierno estaba dispuesto a nombrar una nueva corporación formada por gente competente de Navarra o «de personas extrañas al país». Valoró la situación y la necesidad de seguir sosteniendo la vigencia plena de la Ley de 1841²⁹. El cese del Gobierno en marzo de 1879 le impidió aplicar la amenaza.

Tras el acuerdo con Navarra, por Real Decreto de 13 de noviembre y la Real Orden de 19 de diciembre de 1877 el Gobierno exigió a las diputaciones vascas el incremento de la aportación por inmuebles, cultivos y ganadería para el

ferente 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».

²⁹ Según consta en una nota de lo tratado en esa sesión informal, sin carácter de acta. ARGN, Caja 25722, legajo 2333/1. La Diputación, que se había renovado totalmente en marzo de 1877, estaba integrada por los señores Luis Iñarra (vicepresidente), Juan de Azcona, Diácono Aguirre, Raimundo Díaz, Martín Enrique Guelbenzu, Juan Bautista Irurzun (sustituido por Francisco Leiza), Lucio Elío y Arteta.

ejercicio 1877-1878. Frente al rechazo por parte de Álava el Gobierno prohibió sus Juntas Generales y disolvió las instituciones forales. Guipúzcoa aceptaba las obligaciones tributarias y el servicio militar. La negociación que celebraron se formalizó en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que estableció el primer concierto económico por ocho años, cuyo preámbulo señaló lo que significaba para la ejecución de la Ley de 1876, tras haberse verificado la primera quinta, respecto a establecer las previsiones de los Presupuestos generales del Estado en los gravámenes sobre la propiedad, la industria y el comercio, que «*afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles. Y realizada quedará esta aspiración en un breve término*». Fijó la cuantía y los cupos de las contribuciones de inmuebles, cultivos y ganadería³⁰.

Un nuevo intento se produjo en la exposición previa al Real Decreto de 4 de noviembre de 1879, destinado a las Provincias Vascongadas, insistiendo en el propósito de utilizar la disposición de la Ley de Presupuestos para imponer a Navarra el régimen fiscal general, como se había realizado en las provincias, 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».

En su artículo 4 dispuso:

«En la provincia de Navarra quedan también restablecidas en su fuerza y vigor las garantías que reconoce a todos los españoles la Constitución del Estado; pero el Gobierno se reserva, respecto de esta provincia, las facultades extraordinarias y discrecionales que le conceden el artículo 6º de la Ley de 21 de julio de 1876, y el 5º de la de 10 de enero de 1877, exclusivamente en cuanto se refiere al orden económico administrativo, y organización de su Diputación y Ayuntamientos, hasta tanto queden equitativamente aplicados y en ejercicio las disposiciones dictadas, o que se dicten, para la completa regularización de su régimen provincial y municipal».

³⁰ Se invocó para reconocer las competencias al respecto de las Diputaciones por la disposición transitoria cuarta de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882. MONREAL ZIA, Gregorio, Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, Oñati: IVAP, 1994, pp. 268 y ss., expone como fue el punto de partida del régimen de los conciertos económicos vascos. CLAVERO, Bartolomé, *Fueros vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Barcelona: Ariel, 1985, pp. 37-39.

III. LA GAMAZADA

Cada acción del Gobierno que pudiese afectar al régimen establecido por la Ley de 1841 era considerado en Navarra un atentado al mismo, provocando reacciones defensoras de la foralidad de mayor o menor intensidad. Dentro de esta dinámica se ha de situar el movimiento federalistas liderado por Serafín Olave, que en la Asamblea de Tudela de 1 de marzo de 1883 aprobó las bases para una constitución «redactadas según el espíritu de los antiguos Fueros acomodados a las formas modernas»³¹.

Se planteó un nuevo conflicto cuando se pretendió hacer efectiva la autorización conferida por la Ley de presupuestos de 1877 transformada en mandato al Gobierno en el proyecto de Ley de Presupuestos de 1893-1894, presentado a las Cortes por el gobierno de Sagasta, siendo Gamazo ministro de Hacienda. Incluyó un primer párrafo en el artículo 16, que se remitía al artículo 8 de la Ley de Presupuestos de 11 de julio de 1877, 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»³².

La Diputación se negó a aceptar el contenido de la Ley y, apoyada por las instituciones y el pueblo navarro, protagonizaron un movimiento de protesta contra el ataque a la autonomía fiscal de Navarra que ha pasado a la historia como «La Gamazada»³³.

El conflicto se pretendió resolver con un nuevo artículo sustitutorio del anterior, que de la imposición pasó a la negociación:

³¹ «Base 1ª. 1º. Navarra, siguiendo su tradición histórico-legal, conforme al primer libro de sus antiguos Fueros, y de acuerdo con el ejemplo consignado en Constituciones modernas de Repúblicas libres y democráticas se dará su Constitución en el nombre de Dios Todopoderoso». Base 2ª: 1º. Navarra, dentro de sus actuales límites, se constituirá en Región, porque está dispuesta a admitir la libre reincorporación de los territorios de Rioja, Vascongadas y Sexta Merindad de Ultrapuertos (hoy francesa), que antes fueron navarros; constando ya que, en alguno de ellos, existe la patriótica tendencia a tan fraternal y conveniente unión, cuando las circunstancias lo permitan».

³² La oposición al Proyecto de Ley la realizó el diputado don Javier LOS ARCOS. Recogida en *Temas Forales*, Biblioteca de Derecho Foral, X, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966, pp. 263-483.

³³ La Diputación estaba formada por los señores Ramón Eseverri y Eseverri (vicepresidente), Ulpiano Errea y Lorente, Ricardo Gastón y Ruiz, Jesús Elorz y Elorz, Martín Enrique Guelbenzu, Pedro José Arraiza Baleztena, Rafael Gaztelu Maritorea. Constituyó un momento de gran exaltación foral: OLÓRIZ, Hermilio 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.

«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».

La Diputación no aceptó el precepto, negándose a acudir a la convocatoria que le realizó el gobierno para negociar su aplicación. Cuando lo hizo fue para manifestar su rechazo. Se produjo una crisis de Gobierno por cuanto la Reina Regente no dio un apoyo explícito a Sagasta quien respaldaba a su Ministro. Estaba detrás, como siempre, el miedo a provocar un nuevo conflicto que utilizaran los carlistas, extendiéndose a las provincias vascongadas, como sugirió el general Martínez Campos a la Reina³⁴. Tras el cese del ministro se intentó por su sucesor negociar un nuevo convenio con incremento del cupo, que tampoco culminó.

Por Real Orden de 30 de enero de 1894 se dispuso el inicio de conversaciones con Navarra para ejecutar la autorización dada 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 Navarra:

«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 obtenida³⁵.

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 último».

³⁴ No andaba descaminado el general. Durante los días 1 y 2 de julio de 1893 se produjo una sublevación del sargento jefe del fuerte de Puente la Reina López Zabalegui con algunos soldados y vecinos de la misma localidad y de Obanos. Fracasada la intentona huyeron a Francia y la Diputación rechazó el movimiento. En la copla del paloteado de Monteagudo se dijo: «Pues si el Gobierno de España/sigue con sus pretensiones./se tomarán en Navarra/serias determinaciones./A la bandera foral/todo navarro se alista/y hacia el campo de batalla/sigamos todos la pista/para ir a concluir/con nuestros antifueristas./Y si don Carlos promete/bajo formal juramento/de respetar para siempre/de la Navarra los Fueros./que cuenta con los navarros/que irán presto a defenderlos./Pues también se nos ofrecen./como si fueran hermanos./los valientes alaveses, vizcaínos y guipuzcoanos./Vivan las cuatro provincias/que siempre han estado unidas/y nunca se apartarán/aunque Gamazo lo diga».

³⁵ 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.

Una vez más quedó sentado que la autonomía fiscal de Navarra hacía imposible cualquier aplicación directa de los tributos estatales en Navarra, en tanto no fueran objeto de un acuerdo con la Diputación, siendo ésta quien los estableciera y recaudara. La idea de «conciliar» llevaba aparejada la búsqueda de la homologación o la armonización tributarias.

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.

IV. LA ASAMBLEA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1918 Y LA REINTEGRACIÓN FORAL

A partir de 1890 se inició una dinámica de ruptura de la idea canovista de unidad nacional con la aparición de los nacionalismos catalán, vasco y gallego. La *Lliga Regionalista* de Prat de la Riba y Cambó promovieron *Solidaritat Catalana* que tuvo éxito electoral creando en 1914 la Mancomunidad de Cataluña, conforme al Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 de Mancomunidades Provinciales, «*para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias*», aunque «*podrán solicitar delegaciones de servicios determinados y facultades propias de la Administración Central*» (art. 1). Fue utilizada para fomentar la idea de la nación catalana y de su autogobierno, dotándole de potestad legislativa y un régimen de autonomía en un Proyecto de Estatuto aprobado el 26 de enero de 1919, que fue rechazado por las Cortes. Fue disuelta por Primo de Rivera en 1925, tras haberlo hecho entre septiembre de 1923 y enero de 1924 con las Cortes, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos.

La Lliga creó un ambiente favorable a la autonomía, contrario al centralismo homogeneizador. Convocó la Asamblea de Parlamentarios celebrada en Barcelona el 19 de julio y en Madrid del 15 al 17 de octubre de 1917, demandando un régimen de autonomía y el reconocimiento de la personalidad regional de Cataluña y las provincias vascas. El 5 de julio de 1917 lo hizo a los partidos con presencia en las Cortes para celebrar una Asamblea extraoficial de senadores y diputados con el fin de «deliberar y resolver sobre la organización del Estado, la autonomía de los municipios y los demás problemas que las circunstancias plantean con apremio inaplazable para la vida del país». En la reunión de Madrid propusieron una reforma política democrática con soberanía nacional, separación de poderes y autonomía regional y municipal.

En la primera reunión celebrada en Barcelona el 19 de julio de 1917 se planteó, además de la convocatoria de Cortes constituyentes con elecciones libres, deliberar sobre los problemas del país y dotar de autonomía a las regiones.

Los asistentes fueron desalojados por la Guardia Civil al no disponer de autorización del Gobierno de Dato.

Secundando la dinámica catalana, la Diputación de Vizcaya acordó el 14 de julio de 1917 solicitar una «*amplísima autonomía y la reintegración foral*», demanda que no secundó la Diputación de Navarra, aunque aceptó participar como observadora haciéndolo privadamente su presidente y dos diputados en la Asamblea de Vitoria de 16 de julio de 1917³⁶. En ella las Diputaciones vascas elaboraron el conocido como «Documento de Vitoria» de 16 de julio de 1917 y el mensaje al Jefe del gobierno de 17 de diciembre, reclamando la autonomía foral. Establecieron un proyecto de Bases con aportaciones innovadoras sobre el Concierto económico y el pago de un cupo, solicitando «*de los poderes públicos, dentro de la unidad de la Nación española, así para las Diputaciones como para los Municipios, una amplia autonomía que esté en consonancia con las constantes aspiraciones del País*». Concretaron como competencias estatales y provinciales las relativas a

«Relaciones exteriores, Guerra y Marina, Aduanas, Correos y Telégrafos, Pemas y Medidas, Moneda y Deuda pública. Porque es evidente que al reconocer a las Diputaciones o a los organismos que con sujeción a tradiciones venerandas o a deseos constantemente sentidos se estableciesen en la tierra vasca, la facultad de resolver por sí los asuntos que se refieren al fomento de la instrucción en todos sus grados, a la práctica de beneficencia, a las obras y servicios hidráulicos, a la agricultura, industria y comercio, y otros que no hay por qué detallar, en nada va contra la soberanía del Estado».

El movimiento regionalista se tradujo en un nuevo fuerismo liberal que trataba de superar la situación anterior a las reformas de 1839 y 1841 para Navarra y 1876 para las provincias, invocando que se actuaría dentro de la unidad nacional.

En sesión de la Diputación de Navarra de 17 de julio se convocó al Consejo administrativo para el día 29. Confirmó su postura de no actuar con las diputaciones vascongadas, dando a la Diputación el más amplio voto de confianza para que procurara que «*sea rectamente interpretada y lealmente cumplida la Ley paccionada de 1841*»; aconsejó a la Diputación que «*gestionara la completa reintegración del régimen foral de Navarra, simultaneando las gestiones con las que han iniciado los de las provincias vascongadas*».

La Diputación de Vizcaya, que lideraba el proceso, elaboró un «Proyecto de Estatuto orgánico de la autonomía vasca», un «Proyecto de reintegración fo-

³⁶ JIMENO JURÍO, José María, *Navarra y Vascongadas (1917-1919). Reivindicaciones autonómicas y reintegración foral*, Pamplona: Pamiela-Udalbide-Euskara Kultur Elkargoa, 2008, pp. 60-127.

ral» y un «Proyecto de reorganización autonómica de Vizcaya». En el verano de 1917 elaboró un proyecto de Mancomunidad Vasca de diputaciones al amparo del R.D de 18 de diciembre de 1913, previendo la participación de la de Navarra. Enumeró la posibilidad de introducir mejoras de modo independiente a la Mancomunidad y servicios mancomunables por las diputaciones y los municipios. Entre sus conclusiones se planteó el nombramiento de obispos vascos y concedores del euskera para Vitoria y Pamplona, la dependencia de las restantes provincias de la Audiencia Territorial de Pamplona, la creación de universidades, el cumplimiento del servicio militar en el territorio, etc.³⁷

La Diputación de Navarra convocó una asamblea de las fuerzas vivas de la provincia que se celebró en Pamplona de 30 de diciembre de 1918³⁸. Participaron los miembros de la Diputación Foral y Provincial³⁹, los senadores por Navarra⁴⁰, los diputados a Cortes⁴¹, los vocales del Consejo administrativo⁴², los exdiputados forales y provinciales y numerosos representantes de los Ayuntamientos⁴³.

Al iniciar la sesión, su presidente señor Baztán expuso que el motivo de la Asamblea era «*el engrandecimiento de Navarra*» sobre el asunto «*más trascendental que se ha ofrecido al País desde hace 80 años*». Se buscaba conocer los «*deseos de Navarra con relación al mismo, fortalecida la Diputación, en la altísima representación que ostenta, con el patriótico concurso de todos, y que por entero necesita en este día memorable, cumplirá con firmeza y lealtad sus deberes*». Propuso al debate y acuerdo de la Asamblea un texto que, tras numerosas intervenciones, fue aprobado por aclamación:

³⁷ Con fecha 3 de diciembre de 1918 los diputados nacionalistas vascos en el Congreso presentaron una proposición de ley solicitando la derogación de la ley de 1839 y las disposiciones dictadas para ejecutarla, que las diputaciones de los cuatro territorios determinaran el régimen de transición y que se autorizara al Gobierno para «tratar y convenir con las legítimas representaciones de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra las bases en que ha de descansar la mutua y cordial convivencia de aquellos territorios con el Estado español».

³⁸ DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA, *La Reintegración Foral de Navarra. Acta de la Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1919.

³⁹ Vicepresidente Baztán (liberal), diputados Martínez Alsúa (jaimista), Sanz (jaimista), Guelbenzu (liberal), Juanmartiñena (integrista), Usechi (liberal) y Badarán (liberal).

⁴⁰ Señores Sanz y Escartín, Gayarre y Vizconde de Valderro.

⁴¹ Señores Leyún, Pradera, Aranzadi, Méndez Vigo, Domínguez Arévalo por sí y representando a Llorens, y Conde del Vado.

⁴² Señores Morte, Astiz, Gaztelu, Garjón, Oroz, Santesteban, Iturria, Lasantas, Uranga, Larraya, Gastón, Blanco, Martínez de Azagra, Goizueta, Amorena, Escudero, Elizondo y Beunza.

⁴³ Se recoge en el acta sus nombres y la localidad a la que representaban.

«1º. Que siendo aspiración constante de Navarra la reintegración de su régimen foral y habiendo reconocido el Gobierno recientemente la conveniencia de otorgar una organización autonómica a las diversas regiones, considera la Asamblea llegada la oportunidad de que partiendo del régimen jurídico actual, haga presente la Diputación al Gobierno que Navarra reitera una vez más sus propósitos de restaurar sin quebranto de la unidad de España, la integridad de sus facultades forales, con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades características de este antiguo Reino adaptadas a las actuales necesidades y conveniencias de Navarra y armonizadas con las facultades del Estado español en las materias propias de éste.

2º. Que la Diputación designe una Comisión que estudie y proponga concretamente en sus días las bases del nuevo régimen»⁴⁴.

Aun cuando no es el momento para estudiar los debates, en su inmensa mayoría se hizo una lectura nacional de la foralidad de Navarra, en cuanto a la pertenencia a España y a encuadrar el autogobierno dentro de la «unidad nacional». Incluso los carlistas adoptaron actitudes coincidentes con las del liberalismo fuerista «cuarentaiunista», que había salvado parte de la foralidad al adaptarla por medio de las leyes de 1839 y 1841⁴⁵.

La sensibilidad por la reintegración foral que se había expresado en la Asamblea llevó a la Diputación a encomendar la elaboración de una ponencia que se formuló el 18 de enero de 1919⁴⁶. Fue la base del proyecto de ley sobre «organización autonomista municipal y regional» presentado el 21 de enero de 1919 y dictaminado el 4 de febrero, que admitía una federalización de la gestión administrativa.

El Ayuntamiento de Pamplona aprobó en sesión de 2 de enero de 1919 una moción de los concejales nacionalistas planteando su protesta contra las leyes de 1839 y todas las atentatorias contra los Fueros, considerada una demanda de reintegración foral.

V. LA DICTADURA Y NAVARRA

La Dictadura del general Primo de Rivera fue el momento final del régimen de la Restauración de la Monarquía liberal, que dio paso a una República

⁴⁴ Este texto fue elaborado por los diputados a Cortes señores Méndez Vigo, Domínguez Arévalo, Leyúñ, Conde del Vado y Pradera; los senadores señores Gayarre, Vizconde de Valderro, Sanz y Escartín; exdiputados provinciales y miembros del Consejo administrativo señores Santesteban, Oroz, Martínez de Azagra, Morte, Gaztelu, Blanco, Astiz, Beunza, Gastón, Uranga, Garjón, Escudero, Amorena, Goizueta, Lasantas, Elizondo.

⁴⁵ JIMENO JURÍO, José María, *Navarra y Vascongadas (1917-1919)*..., cit., pp. 308-344.

⁴⁶ Estuvo formada por los señores asesores Oroz, Uranga, Amorena y Beunza.

democrática. Respecto a Navarra el Gobierno propuso la reforma del régimen local y la negociación de un nuevo Convenio Económico, siguiendo el planteamiento que se había producido anteriormente.

Durante este periodo final de la Restauración siguieron formulándose la reivindicaciones forales, como lo demuestra la extensa «Memoria al Directorio Militar» aprobada por la Diputación de Guipúzcoa el 29 de diciembre de 1923 sobre organización regional⁴⁷. La exposición partió de una «tesis» con su correspondiente «demostración»:

«Las llamadas Provincias Vascongadas [...] han constituido y constituyen una región natural por ostentar caracteres históricos, materiales y morales, políticos y administrativos, distintos de los que presentan otras regiones españolas».

Además aportó soluciones, siendo la primera la «reintegración foral», derogando las leyes de 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, de modo que se «reintegran todas las atribuciones de que gozaban con anterioridad a aquellas Leyes, dentro siempre de la unidad de la Nación española», quedando restaurados los organismos forales «con todos sus derechos y atribuciones». Detalló la organización regional y subregional, el régimen municipal, el servicio militar, la administración de justicia, las relaciones económicas con el Estado y el concierto. En una adición se refirió a la posibilidad de que las propuestas pudieran aplicarse a 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»⁴⁸.

Durante este periodo, la Diputación de Navarra siguió defendiendo su régimen respecto a lo que consideraba ataques por parte del Gobierno de Madrid contra sus facultades y competencias derivadas de la Ley de 1841.

1. La reforma del régimen local de Navarra

En sesión de 21 de octubre de 1923 la Diputación encomendó a sus asesores un dictamen con el fin de fijar «las normas o bases generales que la Excm. Diputación habrá de seguir en el caso de que sea llamada para tratar de la re-

⁴⁷ La Memoria fue reformada por acuerdo de la Diputación de Guipúzcoa de 31 de octubre de 1924.

⁴⁸ Añadía: «El más profundo respeto, sin embargo, al criterio y propósitos que pueda abrigar en este problema su Diputación Foral, nos ha vedado aún la mera inducción a que se incorpore a nuestros planes y demandas. Mas ello no ha de ser óbice a que conste, sinceramente expresado, nuestro vivo deseo de que comparta nuestros puntos de vista y soluciones, sellando, una vez más, la fraternidad Vasco-Navarra».

forma del régimen vigente». También se planteó remitir al Directorio Militar una nota sobre el «régimen foral y materias a que se extiende, con las aspiraciones que por el momento siente la Diputación, a fin de evitar con todo ello que por olvido o inadvertencia, pueda dictarse cualquier disposición que lesione nuestro privativo régimen».

La prevención de la Diputación se demostró acertada a propósito del Real Decreto de 20 de octubre de 1923 sobre el nombramiento de los alcaldes y los delegados gubernativos, que eran militares designados por los gobernadores para controlar a los Ayuntamientos. Entendió que era contrario a la Ley de 1841, por lo que no podrían intervenir *«en el funcionamiento económico-administrativo de los Ayuntamientos, que corresponde a esta Diputación»*, como sostuvo en acuerdo de 27 y 28 de octubre comunicado al Directorio. Una Comisión visitó a los generales Martínez Anido y Magaz planteándoles las cuestiones de foralidad que se contradecían con las medidas adoptadas sobre gobernadores, funcionamiento de la Diputación y papel real del Presidente de la Diputación, obteniendo el compromiso de que los delegados gubernativos *«no se mezclen en los asuntos privativos del régimen foral que dependen de la Diputación»*⁴⁹.

Para luchar contra el caciquismo se promulgaron los Estatutos municipal de 8 de marzo de 1924 y provincial de 20 de marzo de 1925. Con el fin de superar la «hipertrofia gubernativa» el nuevo régimen local se basó en los principios de autonomía, descentralización y amplitud competencial.

El régimen local establecido por el Estatuto se entendió por la Diputación como una alteración de sus competencias en la materia. En efecto, el artículo 5 la Ley de 1841 uniformizó el régimen organizativo local al disponer que *«los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la nación»*. En cuanto al orden competencial, el artículo 7 estableció la vigencia de la ley general, salvo lo dispuesto en el artículo 6 sobre *«la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación, con arreglo a su legislación especial»*. El artículo 10 reconoció a la Diputación provincial,

«en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, [...] las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y, además, las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía».

⁴⁹ Acuerdo de 14 de diciembre de 1923, Libro de Actas 187. Sobre la articulación de las relaciones entre la Diputación, el Delegado y los Ayuntamientos se estableció un acuerdo en sesión de 17 de diciembre, que aceptó el Directorio, del que conoció la Corporación en sesión de 16 de enero de 1924.

En sesión de 11 de marzo de 1924 la Diputación acordó que una Comisión se trasladara a Madrid *«para gestionar que el principio de excepción de los derechos forales sea debidamente garantizado entre las disposiciones del nuevo régimen»*, así como de los demás asuntos pendientes en la Corte⁵⁰. En la del día 25 informaron de las gestiones sobre montes, maestros y timbre, materias que fueron polémicas durante todo el periodo. Sobre el Estatuto, lo consideraron como el hecho más importante producido hasta entonces respecto al régimen de la Ley de 1841. La cuestión clave era el alcance de la disposición transitoria 26^a del Estatuto sobre el vigor de los regímenes especiales municipales de las vascongadas y Navarra, para lo que se entrevistaron con el Director General. Entendían los comisionados navarros que

«no expresaba con la suficiente precisión el reconocimiento del régimen foral con la amplitud reconocida en la ley paccionada de 16 de agosto de 1841 [...] puesto que sólo se refiere a la de los regímenes de las exacciones municipales, que son una parte de lo que dicho régimen comprende, por lo cual pretendía que al redactarse el Reglamento de la Ley, se declarase en toda la extensión necesaria el reconocimiento de los derechos de Navarra».

Recogieron la respuesta de Calvo Sotelo sobre el alcance del principio de autonomía, *«de tal manera que no podría consentirse que hubiera un Municipio en Navarra que tuviera menos libertad que otro cualquiera de Castilla»*. Rechazó que la Diputación fuera *«la única autoridad para conceder esa autonomía en la parte reservada a sus atribuciones forales [...] porque esa función corresponde solamente al Estado, que había hecho tal cesión por medio de la Ley»*. Aceptó la reserva sobre las Haciendas Locales, pero no sobre el resto del régimen local, aunque las facultades que se reconocían a las Delegaciones de Hacienda y al Tribunal Provincial de Arbitrios se pudieran transmitir a Navarra. Ante la gravedad de la situación la Diputación acordó convocar al Consejo Administrativo⁵¹.

El Consejo en sesión de 27 de marzo declaró que la Ley de 1841 *«no puede modificarse para mejorarlo ni para empeorarlo, sin el asentimiento de la Diputación»*, por lo que el Estatuto *«modifica, altera y hasta suprime aquel régimen»*. Solicitó de la Diputación obtuviera del Directorio que *«al establecer el Estatuto Municipal se salve el respeto al pacto-ley de 1841»*. Tras nuevas

⁵⁰ Estuvo formada por el Vicepresidente Sr. Erro, los diputados señores Guelbenzu y Usechi, y el secretario señor Oroz.

⁵¹ En la misma sesión del 25 de marzo el Vicepresidente informó de una reunión celebrada con los comisionados de las diputaciones vascas *«para cambiar impresiones acerca del nuevo Estatuto Municipal, en cuanto afecta al régimen especial de cada una de las provincias respectivas, sin que se llegase a tomar ningún acuerdo definitivo»*.

gestiones de la Diputación se dictó la Real Orden de 11 de abril de 1924 sobre la vigencia del Estatuto en Navarra:

«1º. El Estatuto Municipal regirá en Navarra como en las restantes provincias de España, en todo lo que no se oponga al régimen establecido por la Ley de 16 de agosto de 1841.

2º. La Diputación foral de Navarra procederá a dictar las reglas necesarias para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los Ayuntamientos de la Nación»⁵².

Para la puesta en marcha de las «reglas para armonizar» la Diputación acordó el 14 de abril de 1924 la convocatoria de una Asamblea de Municipios, encomendado a una Comisión la elaboración del estudio con las reformas. Fue un proyecto de Bases, precedidas de un preámbulo sobre el alcance del principio de autonomía, que aprobó la Asamblea el 9 de diciembre, del que conoció la Diputación el 12 de enero, tras oír al Consejo Administrativo, aprobándolo por un voto de diferencia⁵³. Las Bases se entregaron a Calvo Sotelo el 18 de enero de 1925. Insistió la Comisión en que

«siendo esta una cuestión que afectaba al Pacto del 41, habrían de darse a lo que en definitiva se acuerde la forma de Convenio, mediante acta que se levantará entre el representante o representantes que designare el Gobierno y los comisio-
nados de la Diputación, habiéndolo entregado por vía de modelo o precedente el acta que se formuló el año 1899 con motivo de la aplicación a Navarra de las leyes desamortizadoras».

Para la Comisión las fórmulas serían aceptables si «claramente se consigna que responden a un régimen concordado entre la Provincia y el Gobierno de S. M.». Había expresado que «*era necesario que constase la necesidad de un acuerdo previo [...] para tocar el régimen establecido en la Ley de 16 de agosto de 1841, necesidad inherente al carácter pactado de aquella Ley*».

En sesión de la Diputación de 13 de julio se acordó con el voto de calidad del vicepresidente «*que las Bases anteriormente aprobadas no pueden ser aceptadas si no responden a su pacto entre la Diputación y el Gobierno de S. M.*». En la sesión de 2 de octubre se interpretó el acuerdo anterior en el sentido de que:

⁵² Con fecha 14 de abril se dictó la Real Orden sobre la aplicación del Estatuto en las Provincias Vascongadas, cuyo punto primero se refirió a su vigencia «en todo lo que no se oponga a las especialidades de carácter económico y administrativo que caracterizan el régimen de aquellas, conforme al Real Decreto de 13 de diciembre de 1906».

⁵³ Votaron a favor los señores Modet, Goizueta y Baleztena; en contra los diputados señores Guelbenzu y Usechi que dimitieron posteriormente. Sus opiniones quedaron recogidas en los votos particulares que formularon. Tenía actitud contraria el vicepresidente señor Erro, que no pudo votar por hallarse enfermo y no haberse admitido su voto escrito, aunque se hizo constar en el acta su criterio particular.

«la aprobación de las Bases de referencia ha de responder, no a la palabra, sino al concepto de Pacto o Convenio hecho de modo que aparezca reconocida la personalidad de Navarra, en forma análoga, cuando menos, como lo fue al dictarse la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, y en los antecedentes que precedieron a su formulación».

A pesar de la insistencia, no cedió Calvo Sotelo a la pretensión de que se formalizara un convenio, aduciendo que en el preámbulo del Real Decreto «*se haría constar como la Comisión deseaba, que había sido objeto de convenio previo con los representantes de la Diputación, y se había obtenido como necesaria la aprobación de dicha Corporación*»⁵⁴, como se hizo constar:

«La promulgación del Estatuto municipal suscitó en Navarra un interesante problema de adaptación, por alterar aquel Cuerpo legislativo parte sustancial del régimen económico-administrativo navarro, en vigor desde 1841. Por el respeto debido a dicho régimen, el Gobierno estimó trámite previo inexcusable la aprobación por la Diputación de Navarra de las Bases que al efecto se estudiaron entre los representantes de aquella y del Ministerio de la Gobernación, en prolija gestión en que el país navarro exteriorizó su voluntad, personificado no solamente por la Diputación, sino también por todos sus Ayuntamientos».

Las Bases negociadas entre el Gobierno y la Diputación se plasmaron en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, que adaptó el Estatuto Municipal al régimen de Navarra⁵⁵.

En el preámbulo se hizo constar que los municipios navarros gozarían

«de los mismos fueros y prerrogativas que los restantes de la Nación, aunque sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado, y en definitiva a la del Consejo administrativo navarro»⁵⁶.

⁵⁴ Así se recogió en el acta de 6 de noviembre de 1925, dando cuenta a la Diputación de las sucesivas reuniones con este motivo y su sorpresa al ser informada la Comisión de que el texto se había remitido al Directorio y estaba a la firma de S. M.

⁵⁵ En la sesión de la Diputación de 9 de noviembre de 1925 presentaron su dimisión irrevocable los diputados señores Erro, Guelbenzu y Usechi, afirmando que las Bases aprobadas «*quebrantaban y alteraban los artículos 6 y 10 de la Ley de 1841*» y suponían «*cambiar totalmente la faz administrativa de Navarra, trayendo como consecuencia [...] resultados funestos para la misma, que se lamentarán tardíamente*». En la de 14 de noviembre conoció del informe de la Comisión negociadora, sosteniendo que era «satisfactorio» por cuanto «contiene la manifestación clara, absoluta y terminante de que la aplicación del Estatuto y su adaptación a Navarra, al traducirlo en ley viva para Navarra, exigía como requisito inevitable la aprobación de la Diputación; y lo exigía por respeto, no rendido voluntariamente, sino obligado debido a su régimen». Refiriéndose a su modificación es precisa «la aprobación de la Diputación, nuestra personalidad igual y en cierto modo co-soberana resplandece y el sagrado de nuestros derechos queda resguardado como el más firme derecho, por nuestra voluntad».

⁵⁶ Siguiendo el modelo de organización territorial de la época, las leyes municipal de 2 de octubre de 1877 y provincial de 29 de agosto de 1882 establecieron la jerarquía de las diputaciones respecto

La Base 16^a consagró el principio del pacto y de la inmodificabilidad unilateral, al declarar que

«podrán ser modificadas por el mismo procedimiento seguido para su adopción; pero cuando las modificaciones sean favorables a la ampliación de la autonomía municipal podrán acordarse por las dos terceras partes de lo vocales del Consejo Administrativo».

El principio de autonomía del régimen local general fue el elemento de referencia para la reforma del régimen local de Navarra. Este objetivo se concretó en las Bases en tres extremos: plasmar la soberanía legisladora del Estado sobre la elección y organización local común en toda la Nación (Base 1^a), sustraer a la Diputación los recursos, encomendándolos a un Tribunal Administrativo delegado (Base 11^a) y encomendar al Consejo Administrativo la normación local (Base 12^a). En realidad se trataba de medidas limitadoras de la jerarquía de la Diputación para acercar el régimen local navarro a la autonomía del Estatuto Municipal, aunque aquella siguió siendo real y efectiva, conforme al modelo de la legislación liberal precedente.

Frente al esquematismo del régimen local propio de la Ley de 1841 por su carácter general para el régimen foral, el Real Decreto-Ley de 1925 reguló las materias de organización, orden patrimonial, función pública, servicios y obras, Hacienda (préstamos, exacciones, presupuestos y cuentas), patrimonio forestal, recursos, garantías, mancomunidades, régimen de carta y referéndum. En este caso a partir del principio de autonomía, realmente limitada por la jerarquía de la Diputación.

El sometimiento de los municipios a la Diputación se recogió, en desarrollo de las Bases y en ejercicio de la competencia normativa de la Diputación Foral, en el Reglamento de Administración Municipal de 1928, auténtico código del régimen local navarro⁵⁷.

2. Las cuestiones forales pendientes

Existían otras «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 de la actualización del cupo.

Las reformas introducidas por el Directorio habían *«provocado cuestiones forales de gravedad, algunas de las cuales, como las referentes al Estatuto*

a los ayuntamientos, reconociendo a los gobernadores civiles competencias de carácter jurisdiccional, autorizatorias y de impugnación de los actos municipales.

⁵⁷ Estuvo vigente hasta su derogación por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

municipal, han sido resueltas satisfactoriamente» por medio del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925⁵⁸. Las cuestiones pendientes eran las relativas a:

a) Maestros.

El derecho de su nombramiento por los Ayuntamientos lo habían reconocido la Ley de 1841 y las bases convenidas por el R.D. de 8 de abril de 1914, 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 cubierto 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, negando el recíproco derecho de Navarra de cobrarla a las que, domiciliadas en la provincia, las obtuvieran y pagasen fuera. Se consideraba un atentado al régimen de la Ley de 1841. La Diputación presentó en marzo de 1924, sin resultado, unas Bases para adaptar a Navarra el impuesto, sobre el principio de territorialidad: Navarra recaudaría las utilidades que se produjesen en su territorio, aunque afectasen a personas y entidades de fuera, y el Estado a las sociedades navarra por las que obtuvieran en otras provincias.

c) Transportes mecánicos por carretera.

Consideraba la Diputación que el R.D. de 4 de junio y el Reglamento del 11 de diciembre de 1924 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

⁵⁸ ARGN Caja 25736, legajo 2348/3.

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. 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, se vinculaba a otros documentos y llevaba a implantarlo en Navarra como impuesto estatal.

g) Montes del Estado.

Respecto al disfrute de los pastos en los montes de Urbasa, Andía y Aralar se propusieron al Estado unas Bases para la adquisición por Navarra de los derechos del Estado en dichos montes mediante indemnización.

Sobre las anteriores cuestiones existían 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, aunque posteriormente aceptó la negociación separada del cupo, que se convirtió en la de un nuevo régimen fiscal.

3. La revisión y negociación del cupo

Como venía siendo habitual, las necesidades de la Hacienda movieron al Gobierno a plantear la revisión del cupo que aportaba Navarra. Por oficio del Gobernador Civil de 12 de noviembre de 1926 se 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 resultaba *«muy bajo e inadecuado»*, aunque con *«el ardiente deseo de no lesionar en poco ni en mucho, el régimen especial de gobierno y administración establecidos en esta provincia»*. En «nota oficiosa» publicada el 23 de noviembre de 1926 hizo cons-

tar 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»*⁵⁹.

En sesión de la Diputación de 27 de noviembre de 1926 se recordó 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 pendientes (nombramiento de maestros y exclusiva de transportes) y el *«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»*⁶⁰.

El Directorio no parecía dispuesto a crear un conflicto con Navarra por lo que 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»*⁶¹. 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 otras, serán de forma distinta»*. 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»*.

Iniciado el proceso negociador y tras numerosas reuniones el día 24 de febrero de 1927 la Diputación aprobó un *«Proyecto de bases para las gestiones sobre el régimen foral y cupo contributivo»*, con las cuestiones que se debían plantear en la negociación con el Gobierno⁶². Comprendían extremos considera-

⁵⁹ ARGN, caja 25736, legajo 2348/3.

⁶⁰ Libro de Actas 192 de 27 de noviembre de 1926.

⁶¹ Publicada en la Hoja Oficial del Gobierno Civil de Navarra de 13 de diciembre de 1926. ARGN Caja 25736, legajo 2348/3.

⁶² ARGN, caja 25736, legajo 2348/3.

dos principios y contenidos propios del régimen foral, así como problemas concretos pendientes sobre el mismo. Partió de proclamar el «régimen administrativo» propio: «*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*».

En la sesión de 16 de abril de 1927 la Diputación dotó de plenos poderes a la Comisión con el fin de «*tratar al mismo tiempo de la favorable resolución de las reclamaciones que tiene formuladas*», 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*».

Para la Comisión designada por la Diputación el cupo único era una «*condición esencial*», fijando unas líneas generales para plantear al Gobierno que concretó en tres puntos: la cantidad, el cupo único y la acomodación 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*»⁶³.

La Comisión vinculó el cupo con el «problema tributario», suprimiendo la posibilidad de que el Estado exaccionase en Navarra como hacía con el de utilidades. El propósito foral era garantizar las facultades tributarias de Navarra, frente a la presencia de los impuestos estatales. Además de los efectos de establecer o aplicar los impuestos, así como de suprimirlos y su repercusión 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*».

Con la amplia autorización otorgada por la Diputación sus representantes iniciaron la negociación⁶⁴, sobre los siguientes principios:

⁶³ Todo ello consta en un informe sin fecha que con el título «El problema tributario» realizó la Comisión. ARGN, Caja 25739, legajo 2351.

⁶⁴ 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

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 uno de los «principios» cuyo reconocimiento por el Gobierno se consideraba necesario como garantía de la permanencia del régimen foral.

2°. Entendían que era preciso «*establecer previamente la reglamentación para garantizar la autonomía de Navarra y para coordinar esta autonomía con el régimen tributario del Estado*». 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 Diputación⁶⁵.

4°. 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 1877⁶⁶.

La actitud del Ministro de Hacienda no era favorable a realizar declaración alguna de principios forales, porque ni los compartía ni quería mejorar ni empeorar la situación legal de 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 pretendida, así como dejar expedito el camino para el arreglo de las «cuestiones forales» pendientes. Dada la coincidencia de planteamientos sobre ambos aspectos, el Ministro estuvo dispuesto a negociar sobre el cupo y la regulación tributaria.

Limitó 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 contrapropuesta de 9.750.000 pesetas. Manifestó que no daría conformidad para presentar al Consejo de Ministros una cuantía que fuera inferior a 5.000.000 de pesetas efectivas, argumentando que el Estado gastaba en Navarra, sin contar los gastos de la representa-

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.

⁶⁵ ARGN, 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 entrecomillados que se recogen en relación con el proceso negociador realizado en Madrid por la Comisión de Navarra con el Ministro de Hacienda.

⁶⁶ ARGN Caja 25788, legajo 2350/8.

ción diplomática, más de 15.000.000 de pesetas, sin obtener recursos por los Impuestos de Timbre y Derechos Reales y estando en mantillas la Contribución de Utilidades.

En reunión de los comisionados con el Ministro de Hacienda celebrada el 4 de julio, este mantuvo el criterio del Gobierno sobre la cuantía del cupo en 6.000.000 de pesetas. Los representantes navarros elevaron su propuesta en el medio millón autorizado por el Consejo Foral, quedando entonces una diferencia de 250.000 pesetas.

El resultado final fue el establecimiento de un cupo «acordado» en el incremento de su cuantía. En opinión de Calvo Sotelo la pretensión de inmutabilidad carecía de fundamento y el resultado del acuerdo fue dejarlo sentado. De modo que *«la contribución directa y única de Navarra no es ya inalterable. No lo era de derecho, pero sí de hecho. Ahora ni de derecho, ni de hecho. Su actual cifrado vivirá mientras el Estado no acuerde otra cosa»*⁶⁷.

4. La regulación 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. Esta terminó siendo la parte más relevante y con mayor valor, aparte las declaraciones sobre principios forales y la naturaleza del Convenio. Como reconoció Calvo Sotelo, en el Convenio se construyó el *«verdadero Estatuto fiscal de Navarra, regulando en sus menores detalles las relaciones tributarias entre dicha provincia y el Estado»*⁶⁸.

Este fue el punto de partida del ejercicio por Navarra del poder tributario propio armonizado con el estatal, que continuaría en los convenios posteriores. Así lo reconoció el artículo 2 al disponer que *«para armonizar el régimen general del Estado con el especial de Navarra, se establecen, también de acuerdo con la Diputación, las disposiciones siguientes»*. Estas constituyeron los primeros «criterios de armonización» que se negociaron y articularon en un Convenio Económico. A partir de ellos, los sucesivos convenios fueron adecuándolos a la nueva fiscalidad, perfilando los «puntos de conexión» y los «criterios de sujeción».

⁶⁷ CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931, p. 96.

⁶⁸ CALVO SOTELO, José, *Mis servicios...*, cit., pp. 95-96.

5. 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 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 tampoco aceptó 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 superar esta situación y lograr algún reconocimiento del régimen foral, la Comisión decidió presentar un proyecto de acta y una fórmula general de convenio, con el fin de dejar a salvo, aun sin consignarlos, los principios forales⁶⁹. 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 en su 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 Convenio ni a las Contribuciones, Rentas o Impuestos propios del Estado»*⁷⁰.

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»*. Rechazaba declaraciones y aclaraciones *«que pudieran re-*

⁶⁹ ARGN, Caja 25788, legajo 2350/8.

⁷⁰ Esta misma fórmula fue utilizada en los convenios de 1941 y 1969.

presentar un avance o un retroceso en el régimen legal de Navarra». Insistió la Comisión en que lo propuesto «no constituía ningún avance a favor del régimen foral», sino «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, que 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 a la Comisión ni era conforme a los términos en que se había manifestado el Consejo Foral, lo que obligó a agradecer al Presidente sus atenciones y a comunicarle la imposibilidad de aceptar la propuesta, sin romper la negociación.

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»*.

6. Aprobación del Convenio Económico

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»*⁷¹, elaborada por los comisionados, e informó favorablemente el proceso de negociación y el acuerdo de la Comisión para *«elevar 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

⁷¹ ARGN Caja 25736, legajo 2348/3.

para ultimar las negociaciones «con arreglo a las mismas, sin perjuicio de que traten de mejorarla todo lo posible dentro de las aspiraciones manifestadas en los acuerdos anteriores del Consejo»⁷².

La conformidad del Consejo Foral permitió a los negociadores plasmar el acuerdo entre las representaciones del Estado y la Diputación sobre el nuevo convenio económico en el acta que se firmó el 12 de agosto, y fue formalizado por el Real Decreto de 15 de agosto de 1927⁷³.

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», destacando, entre otros, lo relativo a la vigencia y modificación «por el procedimiento guardado para su adopción», conforme a la Disposición general 6^a⁷⁴.

7. El debate sobre su anulación

El 28 de enero de 1930 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. El RD de 15 de febrero de 1930 disolvió las Diputaciones nombradas por al Dictadura, excepto la de Navarra. La Diputación fue cesada por el Ministro de la Gobernación por RO de 24 de febrero de 1930, designándose diputados a los exdiputados elegidos por sufragio a partir de 1923 según el número de votos⁷⁵, haciendo la salvedad de que subsistían «en todo su vigor cuantas disposiciones regulan el funcionamiento y facultades de la Diputación Foral y Provincial de Navarra». Se constituyeron también los nuevos Ayuntamientos.

⁷² ARGN Caja 25736, legajo 2348/3.

⁷³ Se publicó en la Gaceta de Madrid, 232, de 20 de agosto de 1927, pp. 1043-1050. ARGN, Caja 25737, legajos 2349/1-6.

⁷⁴ 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 1^a del convenio se habla de este régimen y en la 2^a 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 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».

⁷⁵ Se integró la Diputación por los señores Joaquín María Gastón (vicepresidente), Ramón Lasan-tas, Javier Sanz, José María Modet, José María Badarán, Ignacio Baleztena, Manuel Irujo.

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 dirigirse 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*».

La sesión de los representantes de los ayuntamientos del distrito de Tudela se celebró el día 20 de marzo, acordando:

«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»⁷⁶.

El acuerdo añadió la invitación a que los Ayuntamientos se adhirieran al mismo, y el reconocimiento a los diputados Sres. Guelbenzu, Usechi y Erro que habían 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*».

⁷⁶ El 26 de mayo se celebró en Tafalla una Asamblea de Ayuntamientos, que se adhirió al acuerdo adoptado en Tudela y fue elevado a la Diputación.

El diputado Sr. Irujo recordó posiciones propias anteriores 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 Ayuntamientos 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 tenor de lo que demanden la dignidad, derechos e intereses de Navarra»*⁷⁷.

VI. CONCLUSIÓN

La imposición a las provincias vascongadas de la ley abolitoria de los Fueros de 1876 inició una dinámica que tuvo influencia en el régimen de Navarra establecido por la Ley de 1841.

Sin embargo, desde la Diputación de Navarra se trató de marcar las diferencias entre la situación derivada de la aceptación de la Ley de 1839 y la adaptación de los Fueros al régimen constitucional, respecto a quienes se habían negado a hacerlo hasta que con la derrota carlista se les impuso.

El afán de establecer el modelo de la «unidad constitucional canovista» tuvo respecto a Navarra directas repercusiones en su régimen económico, que se manifestaron en el Convenio Económico de 1877 y en los sucesivos intentos de imponerle el régimen fiscal general por medio de la Ley de Presupuestos. Fue al final de la Restauración, durante la Dictadura, cuando se actualizó el cupo y armonizó el régimen fiscal, creando la Hacienda foral moderna. Se reconoció la autonomía fiscal de Navarra para establecer y gestionar un régimen tributario propio y el carácter pactado del convenio inalterable unilateralmente.

En Navarra tuvo mínima repercusión el movimiento de regionalización y autonomía que lideraron la Lliga y Cambó en Cataluña y la Diputación de Vizcaya, manifestándose en una voluntad de reclamar la reintegración foral en 1918, dentro de la unidad nacional que no tuvo resultado alguno.

⁷⁷ ARGN, Caja 25736, legajo 2348/3.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, Joseba y URQUIJO, José Ramón (eds.), *150 años del Convenio de Vergara y de la Ley de 25-X-1939*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1986.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.
- El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 149-198.
 - Historia y fuentes del Derecho local de Navarra. En Razquin Lizarraga, M. M. y Enériz Olaechea, F. J. (eds.), *El Derecho Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2006.
- ANGULO, José María, *Sucinta exposición de la historia, legislación, régimen administrativo y estado actual de las provincias vascongadas*, Bilbao: Imprenta de Agustín Emperaile, 1876.
- CALATRAVA, Francisco, *La Abolición de los Fueros Vasco-Navarros. Estudio político, histórico, crítico y filosófico de la Sociedad Española*, Madrid: Imprenta de T. Fortanet, 1876.
- CAJAL VALERO, Arturo, Pensamiento del general Quesada durante la crisis de los fueros vascongados (1876-1877). Su correspondencia con Cánovas, *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 277-297.
- CALATRAVA, Francisco, *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, José, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931.
- CASTELLS, Luis, La abolición de los Fueros vascos, *Ayer*, 52 (2003), pp. 117-149.
- CASTELLS, Luis y CAJAL, Arturo, La negociación imposible (Cánovas y el fuerismo vasco en 1876), *Hispania*, 220 (2005), pp. 601-642.
- CLAVERO, Bartolomé, *Fueros vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Barcelona: Ariel, 1985.
- DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1968.
- *Régimen Fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, Pamplona: Editorial Gómez, 1972.

- DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA, *La Reintegración Foral de Navarra. Acta de la Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1919.
- ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*. Núm. monográfico de *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 14, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1990.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, 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.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, IRIARTE LÓPEZ, Iñaki, MIKELARENENA PEÑA, Fernando, *Historia del navarrismo (1841-1936)*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la Administración local: evolución histórica en Navarra, *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Corona de Aragón*, 16 (2009-2010), pp. 357-388.
- JIMENO JURÍO, José María, *Navarra y Vascongadas (1917-1919). Reivindicaciones autonómicas y reintegración foral*, Pamplona: Pamiela-Udalbide-Euskara Kultur Elkargoa, 2008.
- JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, Madrid: Iustel, 1978.
- LARRAZA, María del Mar (coord.), *La Gamazada. Ocho estudios para un centenario*. Pamplona: Eunsa, 1995.
- LARRAZABAL, Santiago, *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao: IVAP, 1997.
- MAÑÉ Y FLAQUER, Juan, *El Oasis. Viaje al país de los fueros*, Barcelona: Imprenta de Jaime Jesús Roviralta, 1880.
- MINA APAT, María Cruz, *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid: Alianza Editorial, 1981.
- Historia y política: las vicisitudes de una ley. En Agirreazkuenaga, J. y Urquijo, J. R. (eds.), *150 años del Convenio de Vergara y de la Ley de 25-X-1939*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1986, pp. 293 y ss.
- MIRANDA RUBIO, Francisco, El convenio económico de 1927 entre Navarra y el Estado, *Príncipe de Viana*, 192 (1991), pp. 227-255.

- *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona: Ediciones Eunate, 1996, pp. 137-180.
- MOLINA APARICIO, Fernando, *La tierra del martirio español. El País Vasco y España en el siglo del nacionalismo*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- ¿Delenda est Carthago? La nación española y los fueros vascos (1868-1898). En Castells, L., Cajal, A., Molina, F. (eds.), *El País Vasco y España: Identidades Nacionales y Estado (siglos XIX y XX)*, Bilbao: UPV-EHU, 2007, pp. 65-84.
- MONREAL ZIA, Gregorio, La crisis de las Instituciones Forales Públicas Vascas. En *II Congreso Mundial Vasco*, III, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 1988.
- Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, Oñati: IVAP, 1994, pp. 243-275.
- Convenio y conciertos económicos con el Estado en Vasconia. En *El territori i les seves institucions històriques. Actes*, Barcelona: Fundació Noguera, 1999, pp. 385-440.
- MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 647-708.
- MONREAL ZIA, Gregorio, JIMENO ARANGUREN, Roldán, TAMAYO SALBERRIA, Virginia, *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005.
- MORENO, Víctor, Don Rafael Navascués: un navarro antifuerista en el siglo XIX, *Gerónimo de Uztariz*, 4 (1990), pp. 41-58.
- NAVASCUÉS, Rafael de, *Observaciones sobre los Fueros de Vizcaya*, Madrid: Espinosa y Co., 1850.
- OLÓRIZ, Hermilio de, *Fundamento y defensa de los Fueros*, Pamplona: Imprenta de Román Velandia, 1880. Reed. *Resumen histórico del antiguo Reino de Navarra ; Fundamento y defensa de los fueros ; La cuestión foral: reseña de los principales acontecimientos ocurridos desde mayo de 1893 á julio de 1894* ; edición de José Luis Nieva Zardoya, Textos jurídicos de Vasconia, Navarra, 1, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia, 2009.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique y COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid: Iustel, 2008.
- OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación administrativa de Navarra*, I, Pamplona: Imprenta provincial, 1917.

- PIRALA, Antonio, *Historia contemporánea desde 1843 hasta la conclusión de la guerra civil*, Pamplona: Ediciones Herper, 1999, vol. XI.
- RODRÍGUEZ FERRER, Miguel, *Las Vascongadas. Su país, su lengua y el príncipe L. L. Bonaparte*, Madrid: Librería A & M Jiménez, 1873. Reed. Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1976.
- RUBIO, Coro, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, El pactismo en el siglo XIX. En *El pactismo en la Historia de España*, Madrid: Instituto de España, 1980
- VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984
- Del régimen foral al concertado: la negociación del primer concierto económico (mayo 1877-febrero 1878), *Revista Vasca de Administración Pública*, 8, 1984, pp. 91-122.
- VICENS VIVES, Jaume, *Aproximación a la Historia de España*, Barcelona: Editorial Vicens Vives, 1966.