ANTONIO MARTÍNEZ TOMÁS

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

Edición de Juan-Cruz Alli Aranguren
y Roldán Jimeno Aranguren

Prólogo de Juan-Cruz Alli Aranguren

Serie Humboldt. Núm. 5
Director: Gregorio Monreal Zia



Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa

Donostia-San Sebastián, 2014

Director

Gregorio MONREAL ZIA. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa. Iruñea/Pamplona.

Coordinador

Roldán JIMENO ARANGUREN. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unib. Publikoa. Iruñea/Pamplona.

FICHA BIBLIOGRÁFICA RECOMENDADA

MARTÍNEZ TOMÁS, Antonio

La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra / Antonio Martínez Tomás ; edición de Juan-Cruz Alli Aranguren y Roldán Jimeno Aranguren. – Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa, 2014. – 496 p.; 24 cm. – (Humboldt; 5)

D.L.: SS-1014/2014. – ISBN: 978-84-617-0644-0

1. Fueros – Historia. I. Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia II. Título III. Serie

811.361 (091)

© Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia/Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa. Creada por Orden de 20 de noviembre de 2003 del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco é inscrita en el Registro de Fundaciones del País Vasco (*B.O.P.V.* Nº 14, de 22 de enero de 2004, pp. 1265-1269, ambas inclusive). Dirección: Zorroagagaina, 11, 1º piso (oficina FEDHAV). 20.014. Donostia/San Sebastián (Gipuzkoa).

ISBN: 978-84-617-0644-0

Depósito Legal: SS-1014/2014

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la debida autorización por escrito del editor.

FEDHAV, en su deseo de mejorar las publicaciones, agradecerá cualquier sugerencia que los lectores hagan por correo electrónico: fedhav@fedhav.eu.

Página web de la FEDHAV: http://www.fedhav.eu

ÍNDICE GENERAL

Págs.

Prólogo. Juan-Cruz Alli Aranguren. Prólogo a una tesis heterodoxa sobre el régimen foral de Navarra y su naturaleza jurídica, o cómo se condena al silencio a quienes no comparten las opiniones oficiales 11

Criterios de edición 27

Siglas y abreviaturas 29

I. INTRODUCCIÓN 31

1. Enfoque del tema 31
2. Plan de la tesis 32
3. Los liberales en el poder 33
4. Liberalismo y centralización 36
5. Anticipando la unidad política, la reforma administrativa 42
6. Continuidad de la política centralizadora contra Navarra 47

Primera parte

1833-1837. EL ESTATUTO REAL Y LA CONSTITUCION DE 1837

II. MEDIO AÑO DIFÍCIL 51

1. La guerra aumenta la tensión 51
2. Petición de reunión de las Cortes de Navarra 52
3. Cambios en la Diputación del Reino 53
4. Proclamación de Isabel II 55
5. Comisión a Madrid 56

III. EL ESTATUTO REAL DE LAS PROVINCIAS VASCONGADAS Y NAVARRA 59

1. Hacia el Estatuto 59
2. El Consejo de Gobierno plantea la subsistencia de los Fueros, y la defiende 64
3. Voto del Marqués de las Amarillas 66
4. El Consejo de Gobierno lo hace suyo 67

5. Voto en contra del Arzobispo de México 69
6. El Gabinete y la Corona mantienen la aplicación del Estatuto 70

IV. EL ESTATUTO REAL VISTO DESDE NAVARRA 71
1. Exposición de los comisionados a Martínez de la Rosa 71
2. La convocatoria es oficial 74
3. Representación de la Diputación del Reino a la Reina gobernadora . 75
4. Criterio de los Comisionados 76
5. Forcejeo con el Comisionado regio 79
6. La Corona confirma la aplicación del Estatuto 82
7. Se celebran las elecciones 83
8. Tres cambios expresivos 84

V. PERÍODO DE GUERRA Y TRANSICIÓN 87
1. Ante el cambio de régimen constitucional, la Diputación pide su cese 87
2. Compás de espera 89

VI. EL FIN DEL PROCESO 93
1. Descomposición en la Diputación del Reino 93
2. Nuevas Cortes generales 94
3. Administración de Justicia nacional 95
4. El golpe de estado de La Granja. La Constitución de 1812, vigente 96
5. Cesa la Diputación del Reino. La Diputación Provincial 97

VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1837 101
1. Las bases para la reforma de la Constitución de 1812 101
2. Nación y soberanía nacional 103
3. Uniformidad de Códigos para toda la Nación 103
4. Elecciones de Diputados 105
5. Diputaciones provinciales y Ayuntamientos 105

VIII. LA UNIDAD NACIONAL 109
1. Significado del Estatuto 109
2. Conclusiones 112

Segunda parte

EL ARREGLO DE LOS FUEROS

IX. PRESENTACIÓN 117

X. HACIA EL FIN DE LA GUERRA 119

1. Las discordias carlistas precipitan el fin de la lucha 121

2. Navarra y su Diputación provincial en 1837-1838 127

3. La Diputación entiende que las decisiones sobre Fueros son competencia de las Cortes 129

XI. EL CONVENIO DE VERGARA 129

1. Situación y actitudes de ambos bandos en las negociaciones 129

2. Aspectos de las negociaciones y del Convenio. Cuestiones dinásticas y constitucionales. El reconocimiento de empleos militares 133

2.1. Cuestiones dinásticas 133

2.2. Sistema de gobierno 135

2.3. Reconocimiento de grados y empleos militares 135

3. La cuestión de los Fueros 135

4. Navarra ante el Convenio de Vergara 138

5. Alcance de la mediación extranjera 142

XII. LA LEY DE 25 DE OCTUBRE DE 1839 147

1. El marco de la discusión parlamentaria 147

2. La Constitución en el debate de las Cortes 158

3. Fueros políticos y administrativos 165

3.1. Gobierno progresista de 1836-1837 165

3.2. Exposición de la Diputación Provincial de Navarra a las Cortes (mayo de 1838) 165

3.3. Mensaje de felicitación de las Cortes a la Corona, por el Convenio de Vergara (10 de septiembre 1839) 165

3.4. Representación a las Cortes de los vascos-navarros residentes en Madrid 166

3.5. Proyecto de ley del Gobierno 166

3.6. Dictamen de la Mayoría de la Comisión 167

3.7. Voto particular de la minoría de la Comisión 167

3.8. Enmiendas 167
3.8.1. De siete progresistas 167
3.8.2. De Luzuriaga, diputado por Guipúzcoa 168
3.8.3. Intervenciones de diputados y senadores 169
3.8.4. Intervenciones de los ministros del Gobierno 171
4. Significación de la Ley 172
5. La Audiencia a las Provincias 183
6. El Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 187
7. Navarra ante la Ley de 1839. El arreglo de los Fueros, reservado al poder legislativo 189

XIII. LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841 193
1. Convocatoria y comisionados 193
2. Proceso y conclusión de las conversaciones 204
3. El Real Decreto de 15 de diciembre de 1840 215
4. Reconocimiento por la Diputación de la competencia del Poder legislativo 217
5. La Ley en las Cortes 219

Tercera parte

MODIFICACIONES PRINCIPALES DEL RÉGIMEN (1841-1927)

XIV. AL ACABAR LA GUERRA CARLISTA (1876-1877) 237
1. Consultas y táctica 237
2. Convocatoria y conferencias sentido de la Audiencia 239
3. Las Leyes de 21 de julio de 1876 247
4. Conferencias en Pamplona, sin acuerdo. Real Decreto de 19 de febrero de 1877 278
5. La Ley de 10 de enero de 1877 287
6. El art. 8º de la Ley de 12 de julio de 1877, de Impuestos Generales 292

XV. LA LEY DE PRESUPUESTOS EN 1893. LA GAMAZADA 297

XVI. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924 Y NAVARRA 309
1. Afanes de reivindicación foral 309
2. Promulgación del Estatuto. Conversaciones. Real Orden de 11 de abril de 1924 312

3. Navarra prepara la reforma 322
4. No se firma Convenio. El Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 332

XVII. LA MODIFICACIÓN TRIBUTARIA DE 1927 341
1. Intentos de regulación parcial 341
2. Convocatoria del Gobierno para fijación de nuevo cupo 344
3. La marcha de las negociaciones 354
4. Memoria de la Comisión sobre el desarrollo y estado de las negociaciones en 15 de julio de 1927 358
5. El Consejo Administrativo acepta la fórmula del Gobierno. El Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927 367

Cuarta parte

EL RÉGIMEN DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

XVIII. DIRECTRICES PRINCIPALES DE LA LEY DE 1841. MODIFICACIONES POSTERIORES 379
1. Respeto a la Constitución y órganos superiores del Poder. Gobierno Militar y Justicia 379
2. Gobierno provincial y municipal 380
3. Quintas 390
4. Contribuciones e impuestos generales 392
5. Evolución y perspectivas 418

XIX. NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN
1. Observaciones previas 429
2. La tesis del pacto o convenio 429
3. Régimen legal 449

CONCLUSIONES 457

BIBLIOGRAFÍA 469

APÉNDICES 473
1. Dictamen del Consejo de Gobierno sobre traslación de las Aduanas (18 de enero de 1834) 473
2. Dictamen del Consejo de Gobierno sobre respeto a los Fueros (26 de marzo de 1834) 474

3. Voto del vocal arzobispo de México contra el anterior dictamen (25 y 29 de marzo de 1834) 476
4. Exposición dirigida por el Barón de Bigüezal y Martínez de Arizala, comisionados de la Diputación del Reino de Navarra a Martínez de la Rosa, Primer Secretario de Estado, protestando de la aplicación del Estatuto Real a Navarra (23 de abril de 1834)..... 477
5. Discurso de Cánovas del Castillo, presidente del Consejo de Ministros, en las Cortes (7 de julio de 1876) 479
6. Acto de la sesión extraordinaria de la Diputación, bajo la presidencia del Comisario Regio, Marqués de Tejada-Valdosera (6 de enero de 1877) 486

PRÓLOGO A UNA TESIS HETERODOXA SOBRE EL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA Y SU NATURALEZA JURÍDICA, O CÓMO SE CONDENA AL SILENCIO A QUIENES NO COMPARTEN LAS OPINIONES OFICIALES

Conocí la existencia de la tesis doctoral de Antonio Martínez Tomás sobre *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra* leyendo el libro de María Cruz Mina Apat titulado *Fueros y revolución liberal en Navarra*[1]. Al tratar de la Ley de 16 de agosto de 1841 se refirió a las tesis doctorales de Rodríguez Garraza, Del Burgo y Martínez Tomás, a la que dedicó una nota haciendo constar que estaba inédita[2] y que le había sido de «gran utilidad para la redacción de este epígrafe. De cuyo contenido es en gran parte deudor». Agradecía las facilidades que le había dado el autor para su consulta, añadiendo «a su valor histórico documental un valioso análisis de la fiscalidad navarra en relación con la estatal». La invocó varias veces a lo largo del texto[3].

Con motivo del X Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia se me concedió la oportunidad de presentar una ponencia con el título «La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841»[4]. Fue la ocasión para buscar la citada tesis en la Biblioteca Histórica de la Universidad Complutense[5]. La amabilidad de sus empleados me permitió conocer un ejemplar muy deficiente, aunque fuera

---

[1] MINA APAT, M. C., *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid: Alianza Editorial, 1981. A las consideraciones de la autora sobre la Ley de 1841 replicó DEL BURGO, J. I., «Sobre la naturaleza de la Ley Paccionada», en *Diario de Navarra*, 12 de febrero de 1982; recogido en *Navarra es libertad*, I, Madrid: Fundación Humanismo y Democracia, 1999, pp. 204-211. Un resumen con el título «Historia y política: Las vicisitudes de una ley», en AGUIRREAZKUENAGA, J, y URQUIJO GOTIA, J. R., *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25-X-1839*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1990, pp. 269-318.

[2] MINA APAT, M. C., *Fueros y revolución*..., cit., p. 208, nota 97.

[3] MINA APAT, M. C., *Fueros y revolución*..., cit., pp. 215, n. 122; 217, n. 128; 218, n, 129; 220, n. 136; 221, n. 138 y 141; p. 235, dentro de la bibliografía.

[4] Organizado por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 26 de noviembre de 2010. Publicadas las ponencias en *Iura Vasconiae*, 9, 2012, pp. 327-373.

[5] Se halla archivada en la Biblioteca Histórica de la Universidad Complutense, Servicio de Tesis doctorales y Publicaciones Académicas, número 8885.

suficiente para poder tomar las notas que aporté a dicha ponencia. Esta aproximación llevó a considerar la conveniencia de estudiarla y, si fuera posible, publicarla. Para ello era imprescindible obtener una autorización del autor, lo que supuso iniciar su búsqueda.

Gracias a Internet di con Antonio Martínez Tomás colaborador de la Universidad CEU-San Pablo, partícipe en su labor docente y seminarios. Este fue el camino para tomar contacto con el autor, quien con total disponibilidad me facilitó una copia legible de su ejemplar y todas las facilidades para que se pudiera publicar, lo que no era tarea fácil.

De este modo pude conocer a la persona, su perfil profesional, funcionarial y académico, el proceso de elaboración de la tesis en Pamplona y Madrid, y todas las circunstancias que le acompañaron durante aquellos años. Creo que a estas alturas de su vida es preciso darle la satisfacción de que, además de la publicación, se explique quién es la persona y el largo silencio sobre su trabajo.

Antonio Martínez Tomás nació en Navalsaz de Poyales (Enciso), entonces provincia de Logroño, el 13 de junio de 1923. Estudió el bachillerato en la capital riojana entre 1935 y 1941. El fallecimiento de su padre en accidente en 1936 le obligó como hijo mayor a asumir la responsabilidad de colaborar activamente con su trabajo de hortelano y en una fábrica de cerámica a que su madre pudiera sacar adelante una familia numerosa, compaginando el trabajo con el estudio. Superada la reválida en la Universidad de Zaragoza en 1941 se preparó para estudiar por libre el curso preparatorio y el primer curso de Derecho en la Universidad de Valladolid. Trabajando y estudiando realizó todos los cursos de la licenciatura.

Su primera oposición la preparó y realizó durante el curso 1942-43 para el Cuerpo de Auxiliares de Contabilidad, luego Contadores del Estado, tomando posesión de una plaza en la Delegación del Ministerio de Hacienda en Vitoria, trasladándose a Logroño en 1944. Este hecho dio a la familia seguridad económica, aunque siguió colaborando en las labores hortícolas, que se convirtió de un modo de vida en una ocupación complementaria de su trabajo de funcionario. Le permitió culminar los estudios de licenciatura concluyéndola en 1945.

El título universitario le abrió nuevas posibilidades de promoción aprobando en 1951 la oposición de Interventor de Hacienda en expectativa de destino. Su primer puesto fue en Tarragona en 1954, trasladándose a Logroño en 1955 y a Pamplona en 1956, donde permaneció hasta 1967 en que ocupó plaza en la Dirección General de Presupuestos en Madrid. Temporalmente ejerció de Subdirector de Estudios y Coordinación en la Intervención General del Estado. Permaneció en los servicios centrales del Ministerio de Hacienda hasta su jubilación en 1988.

En 1956 contrajo matrimonio con una maestra riojana, Dª Araceli Ruiz, creando una familia con sus hijos Rocío, Valvanera, Maite, Manuel Javier, Araceli, Paloma y Antonio.

Persona de profundas convicciones religiosas se comprometió con la Acción Católica desde su juventud, lo que le llevó durante su estancia en Tarragona a integrarse como miembro activo en la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNdeP). Una vez en Madrid siguió colaborando con ella entrando a formar parte de la Fundación San Pablo-CEU en su Colegio Universitario como profesor de Economía y Hacienda desde 1970 hasta 2002.

Para satisfacer su inquietud profesional y con el fin de poder mejorar su currículum académico realizó durante su estancia en Pamplona los estudios del doctorado e inició la elaboración de su tesis doctoral en la Universidad de Navarra bajo la dirección de Don Ismael Sánchez Bella.

Su presencia en Navarra y la percepción de las distintas visiones que existían sobre el régimen foral y su naturaleza jurídica, le llevó a afrontar su estudio científico, con base en las fuentes y textos a su alcance en los diversos archivos (diarios de sesiones, libros de actas, textos legislativos, etc.). Para ello obtuvo una beca de estudios de su Ministerio. La elaboró compaginando su actividad profesional, la atención a la familia y el estudio y formación continuos exigidos por su función pública. Fue de esas tesis de madurez y experiencia, logradas a base de sacar horas al sueño y al ocio, en cuya elaboración participa toda la familia, como colaboradores y apoyadores necesarios y, su esposa Araceli, como sufridora y mantenedora de aquélla. Todavía hoy sus hijos recuerdan el ambiente familiar de un padre que trabajaba, estudiaba y elaboraba una tesis, que todos compartían: «estábamos haciendo la tesis doctoral». No se percataban muy bien de lo que eso significaba, pero eran conscientes de que era muy importante para su padre, que sería «doctor», gracias a su indudable esfuerzo, al apoyo familiar y, sobre todo, a una esposa que era tan merecedora como el doctorando de la misma calificación, *summa cum laude*, como esposa y madre. En definitiva, un doctorado para la sociedad de gananciales del matrimonio Martínez-Ruiz. Lamentablemente, Dª Araceli no ha podido ver este momento de la publicación por haber fallecido en 2004.

En los momentos finales del proceso de elaboración le llegó el nuevo destino en Madrid, lo que motivó la inscripción y presentación de la tesis en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y el cambio del director. A propuesta del profesor Sánchez Bella asumió la dirección el catedrático de Historia del Derecho profesor don Rafael Gibert. Es cierto que pudo mantenerse y defenderse en Pamplona, pero aventuro que las conclusiones que iba formulando el doctorando entraban en la «heterodoxia foral», respecto al discurso oficial de las instituciones navarras sobre la naturaleza «paccionada» del régimen foral y de la Ley de 1841, lo que podría crear incomodidades para todas las partes implicadas.

El traslado a Madrid fue una ocasión de oro para su terminación y defensa en un foro muy distinto, no condicionado por «dogmas» jurídico-institucionales, que limitaran la aportación que el trabajo realizaba. Así lo entendió el tribunal que en mayo de 1972 le otorgó la calificación de *summa cum laude*. Estuvo formado por los catedráticos Don Alfonso García Gallo (Presidente) y los vocales señores Manzano Manzano, Gibert Sánchez de la Vega y González Alonso (secretario)[6]. Recuerda el entonces doctorando que el profesor García Gallo comentó en su intervención que la tesis tenía un alcance mucho mayor, por ser un estudio en profundidad del régimen foral de Navarra. Importante elogio por parte del eminente historiador del Derecho.

Una vez adquirido el máximo grado académico dio cuenta a sus superiores del resultado y del buen aprovechamiento de la ayuda económica prestada, a fin de que se procediera a su publicación por el organismo encargado de hacerlo, el Instituto de Estudios Fiscales. Sin embargo, el tiempo pasaba y no hubo contestación ni publicación. No puedo pensar que se considerase un trabajo sin interés ni calidad, cuando había superado el grado con la máxima calificación; tampoco que las conclusiones formuladas no fuesen compartidas por quienes lo dirigían o fuesen contrarias a sus propias opiniones, siendo así que algunos de ellos, como era el caso del profesor Albiñana, las había sustentado en sus trabajos. Otra vez me permito un juicio osado, derivado de conocer la realidad institucional. Pudo entenderse que no era conveniente hacerlo desde un centro público, con el que las instituciones navarras tenían relaciones y colaboración, quizá para no molestarles y originar una «protesta foral», que nada aportaba a las buenas relaciones y la convivencia institucional.

La tesis no vio la luz, aunque fue objeto de una nota en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*[7]. Nueve años después apareció citada en la obra de María Cruz Mina, que le dio cierta notoriedad y generó en algunos el deseo de conocerla. En 1992 la invocó Olábarri Cortázar en un trabajo sobre la controversia en torno a la Ley de 1841, afirmando que aquélla «aprovecha en diversos momentos los resultados de una cuarta memoria de doctorado que permanece inédita, la de Martínez Tomás»[8].

---

[6] No se ha podido identificar quien fue el cuarto vocal por no entenderse su rúbrica en el acta del Tribunal y no haberse encontrado datos en el archivo de la Facultad de Derecho.

[7] *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 17, 1973, pp. 220-222.

[8] OLÁBARRI CORTÁZAR, I., «La controversia en torno a la Ley de Modificación de los Fueros («Ley Paccionada») de 16 de agosto de 1841», en *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía de Eusko Ikaskuntza*, 19, 1992, p. 39.

El autor me allanó las dificultades existentes para poder conocerla, proporcionándome un ejemplar escaneado. Sobre este se ha realizado la labor informática necesaria para llegar a su publicación, que ha exigido una revisión completa para la edición, ya que era de papel cebolla, utilizando calco para las copias y con correcciones manuales del autor. Una tesis de las elaboradas en aquellos años remotos, pero no tan lejanos, en que no utilizábamos los ordenadores, sino las máquinas de escribir y los medios que he mencionado para obtener varias copias cada vez menos legibles.

El poder disponer del trabajo me llevó a comentárselo a los historiadores del Derecho profesores Monreal Zia y Jimeno Aranguren, ambos, buenos conocedores de los temas forales, compañeros en el Departamento de Derecho Público de la Universidad Pública de Navarra y piezas claves en el funcionamiento de la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia. Desde el primer momento acogieron con entusiasmo la posibilidad de publicarla en el soporte que fuese más conveniente en estos momentos. Lo contagiaron al resto de los miembros, todos los cuales consideraron que se aportaba una nueva visión a la foralidad y al debate histórico sobre su naturaleza, aun cuando careciera hoy de virtualidad práctica, por tratarse de un debate dogmático e histórico superado por el proceso autonómico. Precisamente la consideración de todas las opciones, incluso las contrarias a los «dogmas» oficiales, es propia de la cultura académica abierta y del ámbito universitario.

Se ha de hacer constar que la obra es la de un jurista que estudia una situación histórico-institucional y sus efectos jurídicos. Tanto por la formación del autor, como por la dirección por dos acreditados historiadores del Derecho y por la composición del tribunal que la juzgó, estamos ante una obra en la que predominan las consideraciones jurídicas, situadas en el ambiente histórico en que se produjeron, para poder comprenderlas en la revolución liberal y el desmantelamiento del Antiguo Régimen, porque los modelos constituciones se fundamentan en ideologías. Como expuso quien presidió el Tribunal, el profesor García Gallo:

> la consideración de que todo jurista necesita prepararse en el conocimiento de cómo se formaron aquellas colecciones legales que luego ha de aplicar, de los motivos a que respondían, de las circunstancias en que fueron hechas, etc., motiva un estado especial que, como se ve, no difiere por su método sensiblemente del que podría aplicarse a cualquier estudio histórico de arte, de literatura, de medicina o de filosofía[9].

---

[9] GARCÍA-GALLO Y DE DIEGO, A. y RIAZA, R., *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1934, p. 5.

Así se explica la importancia cuantitativa y cualitativa que el autor atribuyó al momento histórico en que se produjo la adecuación del viejo Reino al constitucionalismo, por cuanto, como expuso otro historiador del Derecho, el profesor Tomás y Valiente

> el objeto de la Historia del Derecho no puede consistir en la mera descripción cronológica de lo normativo y de lo técnico-jurídico desligado de sus contornos, sino en el estudio de los modos de creación del Derecho dentro de cada formación social y del conjunto constituido en cada formación social por todas las instituciones jurídicas coexistentes[10].

El autor se acercó al tema objeto de investigación sin prejuicios, sin afanes apologéticos a favor de una u otra valoración o posición, solo con la preocupación intelectual de quien entra a examinar con profundidad una cuestión. Su formación y experiencia profesional le hicieron ser consciente de que las conclusiones a que llegase podían ser polémicas, no tanto para un tribunal académico, sino por las lecturas extrauniversitarias que se pudieran hacer desde fuera del Derecho e, incluso, por quienes tuviesen una convicción jurídica distinta. Está claro que no le movía ni la ideología política ni la necesidad de obtener el aplauso del poder, sino el puro afán científico y la honestidad intelectual.

Por tanto, no subordinó la comprensión de los hechos y los documentos históricos que estudió, ni las conclusiones que formuló, a cualquier apriorismo dogmático o prejuicio político. No se quedó en un debate abstracto y objetivo de las instituciones, sino que intentó entenderlas por medio de los sujetos que protagonizaron el proceso, por los retos que afrontaban y las relaciones y equilibrios de fuerzas que se produjeron, buscando su historicidad y el compromiso entre la diversidad de agentes, de opciones ideológicas y de poder que se produjeron en el momento. Todos ellos tratando de legitimar el nuevo orden político y los cambios que exigía, en un momento en que había terminado en Vergara una guerra para mantener el viejo orden institucional absolutista. No fue ajena a este debate la legitimación del nuevo marco legal en la idea del «pactismo» medieval de la «constitución histórica» que habían invocado en Cádiz los liberales moderados. El nuevo «pacto» se producía entre el Gobierno y una institución

---

[10] TOMÁS Y VALIENTE, F., «Historia del Derecho e Historia», en *Obras Completas*, IV, *Estudios, artículos, conferencias*, Madrid, 1997, p. 3293. Esta concepción de la Historia del Derecho como ámbito propio del conocimiento y la enseñanza tardó en establecerse en Francia y España. En 1896 DUGUIT escribió que «la historia del derecho es sobre todo un método, un punto de vista, más que una ciencia autónoma propiamente dicha. Ella sola no puede ser el objeto de una agregación, tal como la entendemos. Sería más amplia si alcanzara a la historia general de las ideas sociales, o más estrecha si no comprendiese más que la historia de algunas instituciones». Citado por HALPÉRIN, J.-L., «L'histoire du droit constitué en discipline: consécration ou repli identitaire?», en *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 4, 2001/1, pp. 9-32.

del orden estatal subordinada, la diputación provincial, a través de una lectura que elevaba el rango de la interlocución prevista en la ley de 1839, en un nuevo intento de suavizar el alcance de las reformas y de reducir la conflictividad que fue tan propia del moderantismo. El conocimiento de la génesis es imprescindible para entender las instituciones, a las que, posteriormente, se asignarán calificaciones que tratan de dotarles de mayor legitimidad social y política en el imaginario colectivo. Constituye un error, en el que no cayó el autor, confundir el origen y la filiación de las instituciones con su explicación o justificación[11], así como mitificarlas o darles una trascendencia impropia de la obra humana que son, producidas en un momento histórico, social y político concreto.

A lo largo de la tesis se observa una línea metódica que establece la correspondencia entre las condiciones socio-políticas de la nueva sociedad y de su sistema jurídico, que precisó de una aplicación específica a Navarra, llevada a cabo por medio de las leyes de 1839 y 1841. Su finalidad fue hacer compatible un cierto autogobierno administrativo-económico con el régimen liberal, convirtiéndose en los elementos racionales equilibradores en el conflicto entre dos sistemas político-institucionales que representaban dos concepciones ideológicas, concluyendo con la imposición del modelo de la burguesía dominante, que gestionó ella misma.

La obra de Martínez Tomás está formada por una introducción, cuatro partes, las conclusiones, los apéndices y las notas. En la introducción plantea el enfoque del tema y el plan de la obra, exponiendo el acceso de los liberales al poder, el centralismo, la unidad política por medio de la reforma administrativa y la política centralizadora respecto a Navarra.

En la primera parte analiza el Estatuto Real de 1834, la Constitución de 1837 y su afección a las Provincias Vascongadas y Navarra, destacando la visión de aquél que tuvieron las instituciones navarras respecto a su organización histórica. Destacó la trascendencia que tuvo la Constitución, la supresión de aquéllas y la creación de la Diputación provincial.

En la segunda parte estudia el período 1838-1841 y el «arreglo de los fueros» que, tras el Convenio de Vergara, se concretó en las leyes de 1839 y 1841, pasando por el Real Decreto de 15 de diciembre de 1840.

La tercera parte la dedica a las modificaciones del régimen foral tras la tercera guerra carlista por las leyes de 1876 y 1877, el Real Decreto de 19 de febrero de 1877, el Estatuto municipal de 1924, el Convenio Económico de 1927 y el Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927.

---

[11] BLOCH, M., *Apologie pour l'historie ou métier d'historien*, París: Armand Colin, 1985, pp. 39-40.

El autor analiza el régimen foral desde el punto de vista jurídico en la cuarta parte sobre los puntos principales de la ley de 1841: la organización militar, la justicia, el gobierno provincial y municipal y el régimen fiscal. Expone el contenido de la tesis del pacto o convenio aplicado a la Ley de 1841, que rechaza en sus fundamentos y diversas versiones[12]. De todo ello dedujo las pertinentes conclusiones.

Sus apéndices son importantes documentos para entender el momento previo al Estatuto Real, la opinión de Cánovas en su discurso de 7 de julio de 1876 sobre la Ley de 1841 y el acta de la reunión con el Comisario Regio para negociar el cupo en 1877.

De entre sus conclusiones se han de destacar las referidas a la naturaleza jurídica de la ley de 1841, en directa relación con la valoración de la ley de 1839.

Su línea argumental emplaza la desaparición del Reino de Navarra y su transformación en provincia, dentro del proceso histórico de formación de las nacionalidades y sustitución del Antiguo Régimen por el régimen liberal centralista. Constituyen hitos en este proceso la Constitución de 1812, la división provincial del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, el Estatuto Real de 10 de abril de 1834, la Constitución de 1837 y todas las medidas que hicieron desaparecer las instituciones del Reino durante los períodos constitucionales y al final del absolutismo. La organización provincial y municipal se encomendó a la ley ordinaria por las constituciones, lo que aceptaron plenamente las diputaciones liberales navarras, conscientes y partidarias del «arreglo de los fueros» para adaptarlos al nuevo espacio político.

Concluida la guerra carlista con el Convenio de Vergara, constató que en el mismo no hubo pronunciamiento sobre los fueros, que solo se manifestó en el compromiso personal que en la proclama a los ejércitos realizó el general Espartero de interesarse ante el Gobierno. La Ley de 1839 de confirmación de los fueros fue la respuesta del Gobierno y las Cortes, previéndose las modificaciones exigidas por la «unidad constitucional» y una interlocución con las diputaciones (art. 2.1º: «oyendo antes a las provincias [...] propondrá a las Cortes»).

---

[12] Esta ha sido una cuestión muy debatida por la doctrina e, incluso, por la jurisprudencia. Recogen el debate y las distintas posiciones: RÁZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Los derechos históricos y el régimen foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, pp. 86-107; GALÁN LORDA, M., «La foralidad navarra. Entre el mito y la realidad», en *IV Congreso de Historia de Navarra*, *III-Ponencias*, Pamplona, 1998, pp. 17-38; ALLI ARANGUREN, J. C., «La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841», en *Iura Vasconiae*, 9, 2012, pp. 327-373.

Sobre el alcance de la cláusula «sin perjuicio de la unidad constitucional» (art. 1 de la Ley de 1839), que hacen de modo general los autores, basados en un pasaje del discurso del Ministro de Justicia Arrázola en el Senado –un solo Monarca y un solo Poder legislativo–, consideró el autor que

> no es correcta, por ser demasiado limitada. El significado de la cláusula es el de respeto absoluto a toda la Constitución, lo que para Navarra suponía la imposibilidad de volver a ser Reino propio y separado, puesto que la estructura constitucional del antiguo reino era incompatible con la Constitución (Conclusión 12ª).

Respecto al alcance de los fueros dentro de la «unidad constitucional» afirmó que no eran políticos, sino administrativos como

> se deduce de la discusión de las Cortes que los Fueros que podían concederse, según dicha Ley básica, habían de tener carácter administrativo, es decir aquellos que según la Constitución puedan regularse por ley ordinaria, pero no podían concederse los fueros llamados políticos, relativos a los derechos y deberes fundamentales de la persona y a la organización y poderes fundamentales del Estado, con lo que las facultades de los Poderes Moderador, Legislativo, Ejecutivo y Judicial se extendían sin restricciones a todas las provincias (Conclusión 13ª).

Rechazó que el trámite de audiencia tuviera el «significado de pactar o convenir», sino el de «oír, consultar, informar, sin ningún compromiso jurídico. Ni siquiera se establecía que fueran las diputaciones las oídas; fue el RD de 16-11-1839 el que en un acto discrecional del gobierno les concedió esa posibilidad» (Conclusión 14ª). Constituía un acto de «carácter preparatorio de los trabajos de los comisionados respecto al proyecto de Ley que el gobierno había de presentar a las Cortes, según el mandato de estas» (Conclusión 15ª). La naturaleza de las diputaciones provinciales, dependientes del Poder ejecutivo y sujetas al Legislativo, les privaba de legitimidad para negociar, ya que «ni por su naturaleza, ni por esa designación puede adquirir la consideración de parte igual en rango para pactar con el Estado, como si de otro Estado independiente se tratase. Iría claramente en contra de la Constitución» (Conclusión 17ª.1º).

El Reino de Navarra y sus instituciones habían desaparecido y la Diputación Provincial carecía de «capacidad para legitimar aquel acto, para transigir en lo constitucional, es un organismo que recibe sus facultades de la Constitución de 1837 y no tiene nada que ver con el antiguo reino. Desde ese punto de vista, solo las Cortes de Navarra con el Rey, hubieran podido celebrar el pacto de unión. Y todo lo actuado sin esto, carece de validez» (Conclusión 17ª.2º).

Negó que la Ley de 1841 fuera pactada, porque de su génesis y aprobación no cabía deducirlo ni «puede aceptarse la tesis del pacto o Convenio, entendido en el sentido de que el Poder legislativo no puede variar aquella Ley

sin el consentimiento previo de la Diputación Provincial de Navarra» (Conclusión 21.1º). La audiencia de las diputaciones prevista por la Ley de 1839 antes de que el Gobierno propusiera a las Cortes la modificación del los Fueros, «era precisión digna de alabanza, cuanto tenía tantas posibilidades de que la aprobase; pero en nada obligaba a las Cortes, que podían, como lo hicieron, cambiar la propuesta; ni condicionaba su libre potestad, garantizada por la Constitución» (Conclusión 21.2º).

Tras analizar la doctrina foral sobre la «naturaleza constitucional», y el carácter de pacto o convenio, negando al Poder legislativo nacional, en el que participan los representantes de Navarra, la potestad de modificarlo sin previo pacto con la Diputación, formuló las siguientes conclusiones al respecto:

> a) El régimen foral de Navarra no puede tener carácter constitucional, ya que desde 1834 se suprime el Reino independiente de Navarra por aplicación del Estatuto Real, y en 1840 rige la Constitución de 1837, que se respeta y acata en la Ley de 25-10-1839. Tampoco puede traer causa del Convenio de Vergara ni participar de su naturaleza, porque no hubo en él compromiso jurídico en cuanto a Fueros, ni pudo ser invocado por Navarra, por no haberse adherido a él las divisiones carlistas navarras (Conclusión 32ª).
>
> b) No puede aceptarse para el régimen la calificación del pacto de «status» o constitucional auténtico, porque este solo puede darse entre dos unidades política, entre los Estados; y Navarra no lo era en 1840-41, sino que constituía una provincia. Ni la de pacto constitucional no auténtico, denominación que la doctrina asigna únicamente al supuesto de Constitución en que concurren el poder constituyente del pueblo y de la Corona (Conclusión 33ª).

Por tanto, no existió pacto ni constitucional ni legislativo en el arreglo foral:

> no existe el pacto o convenio con carácter bilateral, sea de carácter constitucional o legislativo, que el Poder Supremo no pueda modificar sin consentimiento de la Diputación Provincial de Navarra. [...] «Entre el Rey y las Cortes por un lado y cualquiera de sus provincias por otro, no hay pacto posible». El respeto a la Constitución fue condición básica de las leyes de 1839 y 1841, y la Constitución no tolera ese pacto, que limita la potestad suprema del legislativo. Que jurídicamente sea así, no obsta a que en plano político se procure llegar a un acuerdo mutuo en conversaciones o trabajos preparatorios de las disposiciones legales, pero sin convenio posterior obligatorio para el Gobierno ni para el Poder legislativo (Conclusión 34ª).

De donde deduce que su naturaleza es la propia de un régimen legal:

> El régimen especial de Navarra tiene naturaleza jurídica de régimen legal, definido por las leyes de 1839, 1841 y posteriores modificaciones del mismo, siempre dentro de la estructura y respeto a las Constituciones y a las Leyes Fundamentales del régimen actual, y obedeciendo al precepto constitucional

> de que la organización y funciones de las Diputaciones y Ayuntamientos se han de realizar mediante Ley ordinaria. La importancia de las leyes reguladoras de la división territorial y funciones de sus órganos representativos, hace que deba tenerse sumo cuidado en su establecimiento, así como en adaptarlas a los cambios notables de las circunstancias básicas, sociales o políticas, pero las modificaciones son competencia del Poder legislativo (Conclusión 35ª).

Formuló otras conclusiones sobre las supuestas facultades soberanas de la Diputación (36ª), la potestad legislativa e impositiva originarias (37ª).

El texto está redactado con calidad narrativa en los encuadramientos históricos, manteniendo la atención y el interés de su lectura, sin que los aspectos jurídicos resulten cargantes disquisiciones. Es un trabajo de madurez personal y profesional, de quien dedicó muchas horas a documentarse, a la elaboración del texto y a razonar sus conclusiones.

Es una obra necesaria para conocer el tiempo y circunstancias en que se produjo el paso y adaptación de las instituciones del Antiguo Régimen del Reino de Navarra al régimen liberal. Se podrán compartir o no sus opiniones y conclusiones. Pero no se podrá negar ni el valor de su contenido, ni el alcance de su aportación, ni el esfuerzo de la investigación para encuadrarla en el contexto histórico jurídico e ideológico, por cuanto

> sólo puede concebirse la Historia del Derecho hoy inmersa en el concepto de la Historia total y en la medida en que responda a esa inserción es interesante al jurista por el hecho del prestarle la posibilidad doble de comprender el pasado por el presente y el presente por el pasado[13].

Por ello no basta con un texto o una valoración, sino que es precisa la confrontación crítica y explícita de las fuentes, de los textos y de las exposiciones y valoraciones que de los mismos realizan los autores que los estudian. Este es el método, siempre sujeto a la crítica razonada por la demostración de que es incorrecto, inexacto o erróneo, que exige una actitud intelectualmente abierta y no dogmática. Es preciso tener mucho cuidado con el metalenguaje, el metarrelato y la retroproyección al pasado de concepciones y categorías posteriores en el tiempo, en la ideología y el contexto socio-económico, sobre todo cuando estamos ante debates con significado ideológico o que han sido politizados y el estudio de las fuentes no está agotado.

Una vez el texto en manos del lector, podrá comprobar que está razonado y documentado, que tiene interés por sí mismo, por el encuadramiento histórico que realiza, por formular sus propias conclusiones, aunque se separa de las opiniones y dogmas del foralismo oficial tradicional. Quizá por ello no ha sido

---

[13] PÉREZ PRENDES, J. M., *Curso de Historia del Derecho Español*, I, 1989, p. 182.

publicada hasta ahora, lo que explica el título de este prólogo. El autor buscó en las fuentes como se resolvió en 1839 y 1841 el problema de ordenar instituciones del pasado absolutista con el presente liberal con los medios jurídicos entonces disponibles en el marco constitucional de 1837 hasta configurar un sistema provincial especial diferenciado del general, inspirado en una combinación de la ideología liberal que dará lugar a la liberal-fuerista, «desvelando por qué los juristas construyeron sus sistemas y cómo las instituciones nacieron al amparo de esos sistemas»[14].

Cuando los hechos históricos se convierten en dogmas políticos inmutables, con los que se acredita a los heterodoxos o desprestigia a los ortodoxos, se está atentando contra la razón de ser del conocimiento humano que es limitado y variable. En las investigaciones históricas se exponen y valoran los hechos a partir de las fuentes para alcanzar una verdad que no se logra jamás, a la que se producen sucesivas y distintas aproximaciones, que se pueden y deben poner permanentemente en cuestión[15]. Las hipótesis que se establecen son siempre relativas, con un grado de probabilidad, según el estado del conocimiento de un momento, contexto o lugar[16].

Si la ortodoxia es la opinión verdadera, justa y recta, oficialmente asumida como tal, la heterodoxia es la tomada comúnmente por contraria. Esta dicotomía axial, que se construyó inicialmente sobre el hecho religioso, ha alcanzado todos los campos del conocimiento y la opinión, convertidos en religiones secularizadas, a veces con graves efectos sobre la vida y la libertad de quienes han sido

---

[14] LALINDE ABADÍA, J., «Hacia una historia paralógica del Derecho», en *Historia. Instituciones. Documentos*, 4, 1977, pp. 123-157.

[15] BOURDÉ, G.-MARTIN, H., *Les écoles historiques*, París: Seuil, 1983, p. 164: En la tradición de la historia positivista de Ranke se hace hablar a los documentos con los que se reconstruye objetivamente como sucedió el hecho histórico, el mayor número y diversidad de aquéllos, que nos puede ayudar a conocer la evolución en otro momento y sociedad, prescindiendo de las pretensiones ideológicas para justificar el presente por el pasado: RANKE, L., *Pueblos y estados en la historia moderna*, México: FCE, 1986, p. 38: «Se ha dicho que la Historia tiene por misión enjuiciar el pasado e instruir el presente en beneficio del futuro. Misión ambiciosa [..] Nuestra pretensión es más modesta: tratamos, simplemente, de exponer como ocurrieron, en realidad, las cosas». Sin embargo, para el relativismo subjetivo de la *École des Annales* hay que desterrar el realismo de aquel autor, porque la realidad histórica y la realidad física se perciben a través de nuestro espíritu: FEBVRE, L., *Combates por la Historia*, Barcelona: Ariel, 1982, p. 89. Fue criticada por FONTANA, J., «Ascens i decadencia de l'Escola dels Annales», en *Recerques*, 4, 1974, pp. 283-298.

[16] Así lo confirmaron las distintas interpretaciones de alguno de los documentos previos a la Ley de 1841 intercambiados entre la Comisión y la Diputación, según se valorase el documento original o el recogido por Ilarregui, como refleja el debate entre Del Burgo y Mina. Incluso la matización introducida por una tercera vía al analizar la naturaleza de pacto de la ley de 1841, o de la existencia o no de una «soberanía» que diera lugar a un nuevo estatus y no a un reconocimiento de facultades de autogobierno dentro del régimen provincial.

proscritos y condenados como heterodoxos. Es interesante considerar que ha sido la heterodoxia la que, por representar una antítesis, ha permitido renovar las interpretaciones y comprender mejor los hechos sociales, generando alternativas desde nuevas perspectivas y, finalmente, síntesis, integrándolas en la tríada dialéctica hegeliana. En este caso hablamos de una ortodoxia-heterodoxia menor, referida a un debate que desde la calificación jurídica ha pretendido adquirir una relevancia ideológica, como un medio para reforzar unas posiciones políticas vinculadas a la construcción liberal de la nación y de su nacionalismo en el que se integran los regionalismos territoriales[17].

He de dejar apuntado que detrás de este debate existe otro, que se ha venido manifestando en hechos y momentos históricos concretos, como es el del encuadramiento de Navarra en la Monarquía y, posteriormente, en el Estado constitucional, por medio del pacto con la Corona, el bilateralismo y la invariabilidad unilateral. La postura pactista forma parte del orden simbólico y de las representaciones colectivas que el orden jurídico trata de mantener, lo que explica el interés en que se produzca el reconocimiento expreso de esos extremos, dotándole de una oficialidad y una legitimidad reconocidos, como ocurrió en la negociación del Amejoramiento para plasmarlo, finalmente, en el preámbulo. Se explica en que, como reconoció Max Weber, el Derecho constituye un medio específico de legitimación en la sociedad capitalista liberal.

Fue el ministro liberal Alonso quien inició el debate, como recoge el autor, al que siguieron otros con una clara identificación ideológica foralista-conservadora[18]. No podemos olvidar la cita de los principios de la contratación e, incluso, del Código Civil, aunque posteriormente se apoyaron, forzándolas

---

[17] FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco 1750-1840)*, Madrid: Siglo XXI, 1991, pp. 506-507, expone como el fuerismo y el moderantismo coincidieron «en su anhelo común de limar las aristas de la revolución liberal y tender sólidos puentes con una sociedad jerárquica y estamental que no desean ver desaparecer por completo». La insuficiente revolución liberal se manifiesta en Vasconia «con la victoria de la vieja oligarquía territorial, cobijada bajo el manto político del moderantismo/fuerismo, que perpetúa su dominación y tutela sobre los cuerpos provinciales con la aquiescencia y el apoyo de sus homólogos de allende el Ebro».

[18] Sobre el simbolismo conservador de los fueros: MOLINA APARICIO, F., *La tierra del martirio español. El País Vasco y España en el siglo del nacionalismo*, Madrid: CEPC, 2005, pp. 253-263. Afirma: «Fueron los fueristas los que, en estos dos momentos revolucionarios, decidieron refugiarse en un movimiento de ariete contra la revolución. En 1812 el sistema provincial vasco fue formulado y generado 'en abierta confabulación absolutista'. Igualmente en 1868 [...] el fuerismo liberal fue fagocitado por el tradicionalista y monárquico. Y es que se había ido refugiando durante todo el siglo en una creciente mitología política que rozaba el tradicionalismo y que acabó siendo interesadamente constitucionalizada por el moderantismo en 1839. […] Con la aparición de la guerra civil el liberalismo revolucionario se tomó su revancha atribuyendo esta al sistema foral, y los sectores conservadores que eran simpáticos a la causa foral se encontraron maniatados para interceder por esta» (pp. 261-262).

dialécticamente, en categorías del Derecho público, incluso invocando la soberanía, para darle mayor solidez argumental[19].

Sin embargo, dentro de la misma corriente doctrinal y política aparecieron eminentes figuras que, como Cánovas y Calvo Sotelo, lo negaron. Tesis y antítesis se produjeron en la misma ideología. Curiosamente también desde otras distantes opciones ideológicas, como las de la izquierda nacionalista vasca se negó la naturaleza que aquéllos atribuían con argumentos jurídicos. Al tratarse de un debate en torno a la foralidad participa del polimorfismo que le ha venido caracterizando históricamente, al adoptarse lo foral por distintas y contradictorias ideologías políticas, como carlistas y liberales, monárquicos y republicanos, nacionalistas españoles y vascos, integristas y progresistas, porque «a pesar de sus diferencias de todo orden, se declararán defensores de los fueros (o al menos de una supuesta *esencia* del fuero)»[20]. El fuerismo como manifestación de un historicismo de pequeñas comunidades políticas constituye, en sí mismo, una actitud ideológica, exclusiva o complementaria, con una interpretación inmanente de la historia pasada como legitimadora y determinante del futuro, centrándose en muchas ocasiones en el debate sobre el significado de aquélla[21]. La política utiliza el derecho como instrumento para sus propósitos ideológicos, en la medida en que lo circunscribe en ese debate formando parte de su discurso. Como expuso Chevallier «el derecho tiende a convertirse en un recurso del que los actores políticos no pueden salir en ningún caso y un arma privilegiada en el combate político: la legitimidad de los argumentos utilizados serán tanto más fuertes cuando estén colados en el bronce del derecho»[22].

Por tanto, no se trata de un debate político, aunque a veces haya sido utilizado con tal fin, sino jurídico, de hermenéutica de textos y documentos para su inclusión en categorías predeterminadas, que es, ni más ni menos, lo que hizo el autor. En esta interpretación no estuvo solo. Posteriormente manifestaron opiniones coincidentes importantes juristas como García de Enterría, Gallego Anabitarte, Clavero, Larumbe o historiadores como Olábarri.

---

[19] En este sentido es paradigmática la publicación del folleto de AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral, 1952. Se elaboró y publicó con amplia difusión en un momento de graves tensiones con los Gobernadores Civiles señores Junquera y Valero Bermejo, que interferían las relaciones de la Diputación con los Ayuntamientos, provocando antifueros, que la Diputación denunció ante el Ministro de la Gobernación y el Gobierno.

[20] FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., *La génesis*..., cit., pp. 3-4.

[21] MEINECKE, F., *El historicismo y su génesis*, México: FCE, 1943, p. 79.

[22] CHEVALLIER, J., *L'État de droit*, París: Montchrestien, 1999, p. 138. CARBONNIER, J., *Sociologie juridique*, París: PUF, 1978, p. 32, señaló la dificultad existente para diferenciar entre la «ciencia política» y la «ciencia jurídica», que parte de establecerla entre la política (en sentido noble) y el derecho, destacando como los autores que ponen ambas nociones en paralelo, unos colocan el derecho por encima y otros por debajo de la política, estos piensan en el derecho positivo y aquellos en el natural.

Otros han matizado la cuestión en una tercera vía o síntesis, diferenciando entre la forma de ley, su contenido material, el proceso para su elaboración y el ejercicio de la potestad legislativa por parte de las Cortes, como Loperena y Rázquin, dando a la «interlocución» o «audiencia» el significado de un proceso previo. Esta tercera vía es la que formuló el autor en sus conclusiones, reconociendo la ley de 1841 como expresión de la soberanía legislativa del Estado, sin que el proceso de interlocución realizado en cumplimiento del mandato de la Ley de 1839 cambiase la naturaleza ni de la Diputación Provincial, ni del Gobierno ni de las Cortes. Martínez Tomás rompió los modelos con una consideración diferente, que es lo que resulta difícil, frente a la tendencia a seguir los preestablecidos, porque «haciendo distinciones no ofrecemos alimento alguno a la imaginación, aunque la tarea es más penosa y menos agradable. [...] De ahí que los hombres estén naturalmente más llamados a la credulidad que al sentimiento contrario»[23].

En conclusión, Martínez Tomás realizó un estudio profundo del régimen foral y de la Ley de 1841, llegando a unas conclusiones que, de haberse publicado la tesis, hubiesen contribuido a aclarar algunos aspectos del proceso histórico que llevó a su promulgación y a perfilar su alcance institucional en la configuración del Estado liberal.

Con esta publicación se ha reconocido a Antonio Martínez Tomás su trabajo y aportación al conocimiento del régimen foral de Navarra, el valor y originalidad de sus consideraciones. La Historia y el Derecho se construyen desde el conocimiento y la crítica, desde la ortodoxia y la heterodoxia, aunque haya quienes crean que solo vale el planteamiento dominante sacralizado desde el poder o, a veces, desde el interés.

Es motivo de agradecimiento que el autor y la Fundación para el Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia hayan acordado su publicación, que supone una importante, aunque tardía, aportación a la historiografía del Derecho y las instituciones de Navarra. Lo lamentable es que la poca altura de miras y el cerrilismo de algunos haya impedido a la sociedad navarra y a los estudiosos conocer durante cuarenta años este importante trabajo.

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra

---

[23] BURKE, E., *Recherche philosophique sur l'origine de nos idées du sublime et du beau*, París: Ed. Vrin, 1974, p. 36. Citado por SAINT-BONNET, F., «Regards critiques sur la méthodologie en histoire constitutionnelle. Les destinations téléologiques des options épistémologiques», en *Jus Politicum*, 2, 2009, p. 13.

CRITERIOS DE EDICIÓN

La presente edición se ha realizado a partir de dos copias mecanografiadas de la tesis doctoral *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, de Antonio Martínez Tomás, la archivada en la Biblioteca Histórica de la Universidad Complutense (Servicio de Tesis doctorales y Publicaciones Académicas, número 8885), y la que dispone el propio autor. Ambos originales contienen correcciones y anotaciones a mano, que hemos incorporado. Hemos corregido errores mecanográficos y se ha actualizado la ortografía conforme a las normas actuales de la Real Academia Española.

Con respecto a la monografía original, se han modificado, asimismo, la numeración de los epígrafes, las notas al pie de página –que en el original se incluían al final de la obra–, y las citaciones archivísticas y bibliográficas, actualizando estas conforme a los criterios de citación de la Fundación para el estudio del Derecho histórico y autonómico de Vasconia. También se ha incluido una bibliografía final de las obras citadas y una relación de siglas y abreviaturas utilizadas, elencos inexistentes en la tesis doctoral, así como un índice general detallado.

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN
Y ROLDÁN JIMENO ARANGUREN

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGN: Archivo General de Navarra.
AHN: Archivo Histórico Nacional.
art.: Artículo.
arts.: Artículos.
B.O.E: Boletín Oficial del Estado.
cap.: capítulo.
caps.: capítulos.
cit.: cita, citada, citado.
col.: colección.
edic.: edición.
edics.: ediciones.
fol: folio.
fols.: folios.
ibid.: ibídem.
núm.: número.
O.M.: Orden ministerial.
op.cit.: obra citada.
p.: página.
pp.: páginas.
R.D.: Real Decreto.
R.O.: Real Orden.
RR.OO: Reales Órdenes.
s.: siglo.
s.f.: sin fecha.
S.M.: Su Majestad.
S.S.I.: Su Señoría Ilustrísima.
V.E.: Vuestra Excelencia.
V.S.: Vuestra Señoría.
V.S.I.: Vuestra Señoría Ilustrísima.

I. INTRODUCCIÓN

1. ENFOQUE DEL TEMA

Puede afirmarse que hasta esta década no se han publicado trabajos en que, con rigor histórico, investigación de las fuentes y aportación de documentos se estudiasen en forma amplia la supresión de Navarra como Reino, su transformación en provincia foral, la nueva situación jurídico-política que ello supone, la evolución del nuevo régimen y sus resultados. Lo extenso del período que va desde el comienzo del reinado de Isabel II, en que tiene lugar esa transformación, hasta nuestros días, y la variedad de aspectos que pueden ser objeto de estudio (histórico en general, político-constitucional, administrativo, económico, fiscal, sociológico, religioso, etc.), explican la diversidad de los trabajos a que pueden dar lugar.

La observación durante varios años de las relaciones entre la provincia de Navarra y el Estado de que forma parte, así como la lectura de la literatura disponible sobre el asunto, nos mostraron la necesidad de esclarecimiento de las características reales jurídico-políticas de este cambio histórico y de la evolución posterior del régimen, y motivaron la decisión de realizar este trabajo, a pesar de sus muchas dificultades.

La finalidad principal del mismo se concretó en la determinación de la naturaleza jurídica del régimen foral navarro resultante de los acontecimientos ocurridos desde los años 1833 a 1841, así como de los más importantes acaecidos posteriormente hasta la época actual. Esta etapa posterior se estudia a través de sus hechos más significativos, en una visión panorámica, que, sin embargo, se ha estimado suficiente para el objeto del trabajo, ante la imposibilidad de seguir las incidencias de ciento veinticinco años, en los que, además los continuos cambios accidentales, de acuerdo con las circunstancias histórico-políticas de cada momento, más bien llevan a oscuridad que a claridad en lo que atañe al tema. Al examinar lo constitucional, se estudia también el cumplimiento de algunos deberes ciudadanos esenciales anunciados en la ley fundamental, y que además han tenido o siguen teniendo gran importancia en lo foral.

Dentro de las posibilidades profesionales, realizamos durante un lustro aproximadamente investigación en los archivos de la capital navarra, y diversos trabajos preparatorios, y acometimos idéntica tarea en los archivos nacionales, durante algún corto viaje. Por estos mismos años se publican algunos trabajos que tenían relación con el tema, principalmente en el ámbito de la Universidad de Navarra. Mención especial debe hacerse de dos excelentes obras, aprobadas

como tesis en otras universidades, de las que tuvimos conocimiento antes de terminar nuestra residencia en Pamplona y realizadas por dos navarros: Rodrigo Rodríguez Garraza[1] y Jaime Ignacio del Burgo[2].

Ambas obras han sido publicadas posteriormente, y coinciden con nuestro trabajo en uno de los períodos importantes objetos de este, pero tienen enfoques y matices diferentes, y difieren en algunas conclusiones fundamentales, por lo que el contraste de criterios y documentación entre ellos puede ofrecer una visión más exacta y completa. Esta circunstancia permite hacer algo menos extenso este trabajo, y prescindir en algún caso de la transcripción total o parcial de algún documento.

2. PLAN DE LA TESIS

Cualquier estudio sobre el régimen foral navarro vigente, para ser válido, ha de partir del cambio constitucional operado en el lustro que va desde 1833 a 1837, en que concluye el reino de Navarra, aunque el proceso termina en 1841. Por el contrario, el olvido del mismo o la consideración errónea o insuficiente de su significado equivocan los criterios para enjuiciar aquel régimen.

El estudio de este período ocupará la primera parte de este trabajo. El Estatuto Real de 1834 supone la transformación del reino de Navarra en provincia española, a pesar de que las circunstancias de la guerra hagan que se mantengan sin vida propia hasta 1836 algunos órganos de la estructura política anterior. La restauración, en 1836, de la Constitución de 1812 es ocasión para suprimir hasta las últimas instituciones. La Constitución de 1837 fija un marco jurídico-político novedoso que habrá de respetarse en el arreglo de los Fueros y con sujeción al cual se promulgarán las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 16 de agosto de 1841, que cierran el proceso histórico y abren un nuevo período.

Ha parecido necesario anteponerle una introducción en la que se expliquen sumariamente las ideas, intereses y tendencias históricas del período en el que tiene lugar el cambio constitucional de Navarra, los nexos entre la política liberal y la centralización, los presupuestos históricos que conducen a estos y el papel determinante de la profunda reforma administrativa de los ilustrados y liberales que, con enorme carga política, se adelanta en el tiempo a la decisión histórica de supresión del reino de Navarra.

---

[1] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1968.

[2] DEL BURGO TAJADURA, J.I., *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1968.

En la segunda parte se estudia el arreglo o modificación de fueros verificados por las leyes de 1839 y 1841, dentro del marco constitucional aprobado por las Cortes constituyentes de 1837. Se ha prescindido en algunas ocasiones de la transcripción total de la documentación, ya hecha en otras obras, y se caracteriza por un examen detenido y contrastado de toda ella en orden a los fines que perseguimos en la tesis.

Del largo período transcurrido desde el arreglo de Fueros hasta la época actual interesan fundamentalmente al objeto de este trabajo las modificaciones operadas en 1876-77, al finalizar la II Guerra Carlista, y las del período de la Dictadura de Primo de Rivera, con Calvo Sotelo al frente, sucesivamente, de la Dirección General de Administración Local, en Gobernación, y del Ministerio de Hacienda. Junto a ellas, es también de interés la discusión habida en la legislatura 1893-94, que en el ámbito foral se ha venido designando como «La Gamazada». Son objeto de la tercera parte.

En la cuarta parte, el primer capítulo se dedica al examen de las directrices principales de la Ley de 1841, en relación a las instrucciones dadas por la Diputación a sus Comisionados, al texto básico de la Ley de 25 de octubre de 1839, y al Real Decreto de 26 de noviembre del mismo año, que prefiguró de forma importante el arreglo definitivo; y también a las modificaciones posteriores del régimen. Se examinan, por el mismo orden del articulado de la Ley de 1841, los cuatro aspectos fundamentales del arreglo de Fueros: poder militar y administración de Justicia, Gobierno y Hacienda provincial y municipal, quintas e impuestos generales. Atendiendo indicaciones de algunos profesores, se incluye un apartado con algunas opiniones y sugerencias sobre la evolución y reforma del régimen.

El capítulo final se dedica al estudio y definición de la naturaleza jurídica del régimen foral navarro, con un previo examen de los distintos criterios sostenidos por los autores. La bibliografía utilizada se consigna sucesivamente en las correspondientes notas.

3. LOS LIBERALES EN EL PODER

La supresión del régimen constitucional navarro, a pocos meses del fallecimiento de Fernando VII, y en pleno desarrollo de la primera Guerra Carlista, por la promulgación del Estatuto Real, transformando a Navarra de Reino en provincia, no es un hecho político aislado, sino el acto final de un largo proceso histórico, de una constante lucha entre el poder central y Navarra, paralelo al que tiene lugar en otros países a lo largo de los siglos XVIII y XIX, si bien en España tenga matices peculiares, como indica Sánchez Bella:

> «El proceso de unidad española no hay que verlo aisladamente como fruto de la acción absorbente y asimiladora de un reino, o de la voluntad decidida de unos gobernantes españoles. Como ocurre tantas veces, es un fenómeno histórico común a todo el occidente europeo, de unificación –más tarde, desgraciadamente, de uniformidad–, de absolutismo y centralización del Estado moderno que acaba, aunque más tardíamente de lo que suele creerse, con la vieja estructura de los antiguos reinos medievales»[3].

Lo que en nuestra patria ocurre, y explica la transcendental decisión para Navarra y Provincias Vascongadas, es reflejo, en un orden general, de la evolución de las ideas en todo el viejo continente a partir de la Reforma, el Renacimiento y después la Revolución Francesa, así como de la crisis en los sistemas de Gobierno que determinan, originando la necesidad de reforzamiento de las nacionalidades y la centralización de poder, a fin de superar lo feudal, organizar el Estado moderno y hacer desaparecer los privilegios estamentales. Dos hechos principales darán a la Historia española consideración singular: la maduración de la conciencia de unidad nacional que supuso la Guerra de la Independencia, y el comienzo de la I Guerra Carlista a la muerte del rey, con la necesidad para la Corona de apoyarse en el partido liberal, frente al pretendiente.

Dentro de la brevedad que impone el carácter monográfico de este trabajo, se estiman precisas unas consideraciones previas que facilitan la comprensión de los acontecimientos del periodo, y que se refieren al acceso del liberalismo al poder al final del reinado de Fernando VII, al nexo de liberalismo y centralización, y a la reforma administrativa de aquél, que anticipa la unidad política[4].

Entre los muchos motivos que mantienen la política unitaria y centralizadora en la llamada «década ominosa», quizá es de resaltar la creciente influencia en esta última parte del reinado de Fernando VII del grupo de moderados de filiación afrancesada, que predominan en el gobierno de final del periodo, cultos e ilustrados, propugnadores de la reforma administrativa de cuño francés y contraria a los fueros, en el que se cuentan según Suárez personalidades tan importantes como Javier de Burgos, López Ballesteros, Cea Bermúdez, el Marqués de Zambrano, Grijalva (confidente del rey), el Marqués de Miraflores, el Conde de Salazar, aristócratas, generales, etc., y que llegado el momento culminante de la crisis de La Granja en 1832 inclinarían el poder del lado de los liberales[5].

---

[3] SÁNCHEZ BELLA, I., *Los reinos en la Historia Moderna de España*, Madrid: Ateneo, 1956, p. 36.

[4] Ver sobre la vigencia del régimen liberal en Navarra durante el Trienio Constitucional, DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.,* p. 93 y ss.; y RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 53-58.

[5] Ver, entre otras, SUÁREZ, F., *La crisis política del Antiguo Régimen en España (1800-1840)*, Madrid: Rialp, 1958, pp. 130-138; y *Los sucesos de La Granja*, Madrid: CSIC, 1953, pp. 5-6.

El desenlace de los acontecimientos de La Granja del verano de 1832, trascendental para la historia de España hasta nuestros días, lo es en la misma medida para Navarra, porque si la entrada en el poder de los liberales y su apoyo a la reina, seguido del triunfo en la I Guerra Carlista, determina en plazo breve y con duración secular el régimen de Monarquía Constitucional, así para Navarra el régimen liberal significaba el fin de su condición de reino separado e independiente, que, en plazo corto, fue impuesto por el Estatuto Real, y se consolidó de manera permanente por el resultado de la I Guerra Civil.

Remitimos al lector principalmente a la magnífica monografía de Suárez, ya citada.

> «La crisis que a raíz de la enfermedad del Rey tuvo lugar en el Real Sitio de San Ildefonso en 1832, fue decisiva para la Historia de España hasta el punto de determinar el sentido de toda su posterior vida política y extender hasta hoy sus consecuencias».

Siguiendo lo acordado con Calomarde y la reina, el Conde de Alcudia hace gestiones con Don Carlos, en el sentido de que, designada regente María Cristina, tuviera participación en la Regencia y aun el Gobierno, e incluso se llegara al matrimonio de la princesa Isabel con uno de los hijos de Don Carlos, con lo que se aseguraba la sucesión de la Princesa, tal como resultaba de la Pragmática sanción publicada en 1830; pero fracasa ante la firmeza de Don Carlos, y perfilado en la difícil situación el terrible panorama de la guerra civil, Fernando VII firma el 18 de septiembre, delante de la reina y del Gobierno, el Decreto de derogación de la Pragmática, que en el caso del temido y posiblemente inmediato fallecimiento del monarca, ponía la Corona en manos de Don Carlos, aunque en previsión Fernando exigiría el más riguroso secreto, y que el Decreto no se publicara ni ejecutara hasta su fallecimiento. Como se sabe, el secreto fue roto, no se sabe por quien. Donoso Cortés describe la situación de La Granja tras la firma poco menos que como un campamento carlista, a lo que correspondía el desaliento de Cristina y los liberales. Si como estuvo a punto de suceder, el rey fallece uno de esos días clave del 18 al 22 de septiembre, la Historia de nuestra patria es posible *que* fuese de muy distinto signo, al ser casi segura la designación de Don Carlos para la Corona.

Pero, he aquí que el rey mejora su salud, los moderados y liberales reaccionan y se organizan, acuden a La Granja, llega la infanta Luisa Carlota desde Andalucía, pasando por Madrid; la reina reflexiona, se fortalece su postura y decide la defensa del trono para la princesa Isabel; se recobra de las manos del decano del Consejo de Castilla, Don José María Puig (a quien en previsión lo había confiado Calomarde) el Decreto original de derogación de la Pragmática etc. Tiene lugar, en resumen, lo que Suárez, siguiendo a Henningsen, denomi-

na «El Golpe de Estado», dirigido por un importante grupo de personalidades, principalmente del grupo de Moderados, influidos por el liberalismo ideológico ya citados, que logran del rey, ya mejorado, que reestablezca la vigencia de la Pragmática, destituya al influyente Calomarde, cambie su política y nombre al ilustrado Cea Bermúdez, primer Secretario de Estado y Despacho, que servirá de transición un año más tarde al liberal Martínez de la Rosa. Y todo ello en el corto espacio de días que va del 18-20 de septiembre al 1º de octubre en que se nombra al nuevo Gabinete. Era un histórico cambio de época, pasando del régimen absolutista al liberal, en el breve período intermedio del moderado Cea.

La explicación profunda de cambio tan súbito y esencial está en que la crisis producida por la enfermedad del rey ha polarizado todavía más las tendencias ideológicas y políticas, unidas al planteamiento de la cuestión sucesoria. Ante esta, se ha producido la unión de los monárquicos realistas partidarios de la sucesión femenina, influenciados por el liberalismo muchos de ellos, con los liberales; en adelante, durante la guerra se apellidarán todos cristinos. Por otra parte, y esto es lo primordial, Mª Cristina ha entendido bien que necesita imprescindiblemente del apoyo liberal si ha de mantener la Corona para su hija, frente a los realistas, ya carlistas, en el bando de Don Carlos; al mismo tiempo que para los liberales significa tener abierto el acceso al poder, cuando hasta ahora han debido trabajar en la oposición y clandestinidad[6].

4. LIBERALISMO Y CENTRALIZACIÓN

Pero si lo dicho explica el triunfo político liberal, es preciso señalar otras dos facetas importantes en este breve cuadro de motivos que resumen la evolución del periodo, y que subrayan la política centralizadora y unitaria, tanto en lo político como en lo administrativo. Nos referimos, por una parte, a que es lema esencial de los revolucionarios el de la igualdad, y entienden la unidad como camino único para lograrla; y por otra parte, que esa es también aspiración primordial de la gran mayoría de la población, y que poderosos intereses y necesidades de esta concurren a facilitar y exigir aquellas reformas.

Es significativa la influencia y condicionamiento de los avances técnicos y aspiraciones sociales.

Mencionamos, sin ánimo exhaustivo, algunos de esos anhelos y pretensiones populares, no ciertamente posibles de satisfacer a corto plazo, a pesar de

---

[6] Se prescinde de citas en torno a estos hechos fundamentales, tratados en todos los textos. Pueden servir de ejemplo dos testimonios contemporáneos de Donoso, citado por SUÁREZ, F., *Los sucesos, op. cit.* p. 237; y SANTILLÁN, R. de, *Memorias (1815-1856)*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1960, vol. I, pp. 31-32.

las reformas; o que en el transcurso del siglo se lograrán de distinto grado, y manera mas o menos perfecta y que, en parte importante, llegarán a ser conquistas irreversibles, progresos netos de la sociedad, no entramos en sus soluciones a lo largo del siglo XIX, bastan nuestro objeto que expliquen la situación en los comienzos:

a) Una excesiva acumulación de la propiedad en poder de la nobleza, o del clero, comunidades y, en general, de las llamadas «Manos Muertas», originan: por una parte, la imposibilidad de extender el número de propietarios y por otra, un grave problema económico de falta de rendimiento adecuado.

b) La escasa nula participación popular de la cosa pública dominada por los estamentos privilegiados. Aun en Cortes como las de Navarra, en que la representación del brazo Universidades (pueblos o ciudades, o grupos de ellos) era importante, resultaba escasa en relación al numero de ellos; pero, lo que es mas importante, ineficaz para promover reformas que perjudicaran los intereses predominantes de los otros brazos al exigirse para los pedimentos de la ley la unanimidad dentro de cada brazo y de todos ellos[7].

La Diputación Provincial de Navarra, al dirigirse en representación a las Cortes en 1838 resaltará este problema en párrafos de gran vigor, donde se admira la pluma del secretario Yanguas.

> «Pero no puede hacerse ninguna Ley, sin que la pluralidad absoluta de cada uno de los tres estamentos vote por la afirmativa; de que resulta que el estamento eclesiástico será siempre un escollo donde se estrellarán todos los conatos hacia las mejoras que reclaman las luces del siglo; cinco o seis monjes son suficientes para impedir enteramente que se lleva a cabo la resolución mas útil y mejor meditada. En las Cortes de 1818 para convencerles de que podía darse la ley estableciendo el libre comercio del trigo sin chocar con la religión, fue necesario que los otros dos estamentos se sometiesen al dictamen de la Universidad de Salamanca.
>
> El Brazo de la nobleza, aunque mas ilustrado, mas adherido a los intereses públicos y mas generoso en transigir con ellos, esta constreñido del todo por el eclesiástico, y el estamento del pueblo no puede adelantar un paso hacia el bien, bajo semejante sistema representativo. Es una verdadera teocracia, solo conveniente por su inmovilidad, si las cosas estuvieran en el grado de perfección que se requiere, y si no se tratara de conservar abusos a su sombra»[8].

---

[7] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.,* pp. 60-61.

[8] Archivo General de Navarra (AGN), *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 42, sesión de 5 de marzo de 1838. Figura en RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.,* pp. 458 y ss, y también en CASTRO, J. R., *Yanguas y Miranda. Una vida fecunda al vaivén de la política,* Pamplona: Gómez, 1963, pp. 181 y ss.

c) La falta de cultura, limitada a los poderosos que tenían posibilidad de pagársela, es otra grave cuestión pública. Como hace constar Sánchez Agesta[9] es preciso aguardar a 1838 a que la enseñanza se considere necesidad pública, publicándose un Plan provisional obligando a todos los ayuntamientos de más de 100 vecinos a sostener una escuela elemental primaria.

d) Arbitrariedad e injusticia en el reparto de las cargas públicas, con exención de los estamentos fuertes, y ausencia de unas bases firmes, que hicieran posibles recargos o aumentos proporcionales y justos. Santillán[10], principal artífice de la reforma de Mon en 1845, dará testimonio de ello con carácter general; aparte del hecho de no conseguirse una contribución única directa eficaz hasta esa reforma.

En lo que respecta a Navarra el problema es el mismo, y los problemas de Catastro se plantean con frecuencia en la década de 1840. Así, en 1845, la Diputación ha de ordenar al Ayuntamiento de Pamplona que desde el 1 de enero de 1847 se paguen las contribuciones directas por medio del Catastro, dedicando estrictamente los arbitrios a los objetos para que se crearon; y en 2 de enero de 1847 hará constar nuevamente que:

> «el Ayuntamiento exagera el Estado de penuria de los fundos municipales atribuyendo su déficit al pago de los acreedores censalistas, cuando sabe que la causa principal existe en que los habitantes de la Capital no pagan ninguna contribución directa, saliendo todo, hasta la de culto y clero, de los arbitrios impuestos a los consumos, que gravitan igualmente sobre el numeroso concurso de forasteros…»[11].

e) La mejora de las comunicaciones y el creciente desarrollo de actividades industriales y comerciales hacen absolutamente precisos un orden en la imposición, la desaparición de las aduanas interiores, entre reinos y provincias –los «puertos secos– y la ampliación de los espacios económicos»[12].

f) Para terminar, y no extenderse demasiado, señalar, como denominador común de muchas aspiraciones y transformaciones la irrupción paulatina y poderosa de las clases medias, al amparo de la acumulación de la población

---

[9] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid: Taurus, 1964, p. 443.

[10] SANTILLÁN, Ramón de, *Memorias, op. cit.*, pp. 161 y ss.

[11] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 42, sesiones de 2 de enero y de 5 de febrero de 1847. Ver también ILARREGUI, P., *Temas Forales*, col. Biblioteca de Derecho Foral, núm. 10, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966, p. 18, sobre supresión de las pechas de origen feudal en 1836.

[12] Los textos son numerosos y podrían multiplicarse las citas. En este trabajo se examinará la cuestión respecto al arreglo de los Fueros. Ver, por ejemplo, en SÁNCHEZ BELLA, I., *Los reinos en la Historia Moderna*, *op. cit.,* pp. 17-18, el curioso despojo que Tabla sobre Tabla sufrió un paciente viajero.

en las ciudades, de la protección de la Corona, para contrapesar el influjo de la nobleza y clero; del desarrollo de la industria y el comercio, y de la extensión de la propiedad a los beneficiarios –relativamente poco numerosos– de la desamortización; y también de las clases ilustradas, profesionales, magistrados, mandos militares. Es la soberanía de las clases medias, las nuevas aristocracias, de la inteligencia y el dinero, que darán su perfil al siglo XIX y predeterminarán mucho del siguiente, y ordenarán en su provecho la elección y representación directa, mediante el sufragio censitario, hasta que la presión del proletariado logre el universal.

Sobre esas realidades, se proyecta la actuación política, en general, y las reformas liberales en concreto, en dos fases, una, constituida por los dos períodos constitucionales del reinado de Fernando VII, y otra, que comienza con la crisis de 1832.

En plena Guerra de la Independencia, la Regencia, da el paso revolucionario al convocar a las Cortes con la única representación nacional elegida por las Provincias, prescindiendo de los estamentos. Las Cortes, lo completarían con el histórico Decreto de abolición de señoríos, el de libertad de imprenta (en cuya discusión se marco la doble tendencia liberales-serviles), la abolición de los gremios, la tributación igualitaria por provincias e individuos, según su riqueza etc. Los moderados, de influencia liberal, que tanto participan bajo el reinado de Fernando en su gobierno, pondrán ya mano sobre varios de esos problemas, tal como la actuación de López Ballesteros en Hacienda; y el período liberal se abrirá con intensas y extensas reformas desde 1832 a 1837, que culminan en la desamortización y Constitución de este último año.

Ha de hacerse notar, como muchos de estos planes de reforma, no eran exclusivos de los liberales o afines, sino que también son propugnados desde el lado servil aunque desde otra concepción ideológica y del gobierno, si bien su influencia será menor dadas las vicisitudes del reinado de Fernando VII y su desplazamiento posterior del poder[13].

Con todo, lo que interesa recalcar a nuestros efectos es la ya apuntada relación necesaria entre liberalismo y centralización para conseguir la igualdad, y que moderados y progresistas llevarán adelante con toda decisión, siguiendo la lógica dialéctica del sistema. Sánchez Agesta glosa[14] la discusión del tema en las Constituyentes, y cómo se fundamentó el principio de igualdad desde distintos ámbitos y por diputados de las tendencias opuestas.

---

[13] Ver para este tema, que tanto ha sido esclarecido por él, las obras de Federico SUÁREZ, tales como *La crisis política*, *op. cit.,* pp. 83 y ss.

[14] SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo*, *op. cit.,* pp. 70-71.

> «hay una primera faceta que vincula la igualdad a la unidad e indivisibilidad de la soberanía, y esta argumentación que, apoya el proceso de centralización, la entienden todos los diputados, sea cual fuere su tendencia», explica los varios matices, desde el que lo deriva del pacto social, roussoniano, hasta los Obispos de Calahorra y Mallorca, en la tendencia servil, que los apoyaran en ser «todos miembros de una misma familia, súbditos de un mismo señor, y como tales, deberemos sufrir iguales cargas y gozar de unos mismos beneficios».

Tratándose de tema tan polémico, y que tantas controversias ha suscitado y aun todavía produce, tanto en nuestra patria como fuera de ella, parece útil consignar la necesidad de estudiarlo con visión histórica, ubicada en los siglos XVIII y XIX, ya que hoy, transcurrido el ciclo histórico de formación de nacionalidades, de superación de muchas de las desigualdades y privilegios feudales o estamentales, ante un profundo cambio en todos los aspectos, económicos, políticos, sociales etc., que plantea problemas importantes y distintos, es precisa una reconsideración de la estructura política, nacional e internacional, y de las relaciones dentro de cada ámbito. Esto es obvio.

Hay en la sucesión liberal, frente al Antiguo Régimen, una herencia mayoritaria de absolutismo, y una aceptación y disfrute de mucho de lo que la monarquía había conseguido. «Cuando la nación –escribe Schmitt– como sujeto del Poder Constituyente, se enfrenta con el monarca absoluto y suprime su absolutismo, se coloca en su puesto de la misma absoluta manera.» Y añade después:

> «La magnitud política de la Revolución Francesa, estriba en que a pesar de todos los principios liberales y del estado de Derecho, en ningún momento cesa de ser punto de partida decisivo, el pensamiento de unidad política del pueblo francés, queda fuera de duda que todas las divisiones, frenos y controles del poder del Estado, se mueven siempre dentro del marco de la unidad política»[15].

La Asamblea revolucionaria y constituyente de Francia percibió y resolvió el problema al promulgar el Decreto de 4 de agosto de 1789, por el que «todos los privilegios particulares de provincias y principados, países, cantones, villas y comunidad de habitantes, bien sean pecuniarios, bien de cualquier otra naturaleza, son abolidos sin posibilidad de retorno, y permanecen confundidos en el derecho común de todos los franceses». Y lo mismo en cuanto a asociaciones y corporaciones por otro Decreto de 14 de junio de 1791[16]:

---

[15] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid: Revista de Derecho Privado, 1934, p. 58.

[16] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La Revolución Francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea», *Homenaje a Pérez Serrano*, Madrid: Reus, 1959, vol. II, pp. 235 y ss. Citado por Sebastián MARTÍN RETORTILLO, en *Cuadernos Políticos de la Vida Local*, Madrid, 1964, vol. IV, pp. 147 y ss, que trata ampliamente del tema.

> «El Budget, o sea la Ley del Presupuesto, es el libro de la Centralización, cada ramo del servicio público ocupa en él su lugar… única es la fuente de las rentas del Estado, del impuesto universal. Ya no hay más que una caja para todos los gastos públicos, una sola llave para abrirla… En todo el reino hay la misma jerarquía, la misma serie de subordinación, las mismas oficinas y las mismas garantías; por todas partes se extienden del mismo modo los registros del Estado civil. Las mismas circunscripciones territoriales, las mismas administraciones, los mismos tribunales y las mismas leyes»[17].

Se quiere una igualdad de todos los ciudadanos y una mejora de su condición social, y para ello se establece una igualdad ante el Estado y sus leyes, el reforzamiento de su poder, la eliminación de privilegios, una mayor actividad administrativa:

> *«Par une raison d'uniformité et d'ordre, pour que les services rendus quoi seront dans le pays a peu aprés les mesmes… una forte administration central de l'Etat se superposera aux administratións locales»*[18].

Podrían multiplicarse los testimonios. «La descentralización –resume Martín-Retortillo[19]– resultó, por tanto auténtica exigencia requerida en un tiempo determinado como medida necesaria insustituible para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras políticas y sociales». Después[20] aludirá también a algunos defectos importantes de la excesiva descentralización, ya que, al cabo de siglo y medio de esta, otros motivos exijan hoy una cierta descentralización, tanto para la efectividad de la acción política como para la defensa de los intereses y derechos de los ciudadanos.

Para la igualdad, pues la política liberal impone unidad y centralización, tanto lo político como lo administrativo, lo que en materia de Administración territorial se traduce en una regulación común para todos los Ayuntamientos y Diputaciones, con abolición de todo privilegio y desigualdad; y la participación en la gestión a través de la elección de los componentes de las corporaciones. Así sucedió en la Revolución Francesa, y así lo estableció en España la constitución de 1812.

Más tarde, cuando se advierten los inconvenientes de la falta de coordinación y unidad, que la actuación independiente de las entidades locales origina,

---

[17] Resumimos la extensa y magistral cita de CORMENIN, T., *La Centralización*, Madrid; Barcelona: El Plus Ultra, 1861, citado por MARTÍN RETORTILLO, S., *Cuadernos, op. cit.*, p. 155.

[18] HAURIOU, M., *Précis de Droit Administrative et Droit Public*, Paris; Sirey, 1914, 8ª edición, p. 3, citado por MARTÍN RETORTILLO, S., *Cuadernos, op. cit.*, p. 162.

[19] *IBID.*, pp. 162-163.

[20] *IBID.*, pp. 165 y ss.

se reforzará la centralización mediante la construcción napoleónica, que será la fórmula secular, trasplantada también después a nuestra patria: reservará para las corporaciones un papel deliberante y consultivo encomendando la ejecución de los acuerdos a agentes individuales –alcalde, subprefecto, prefecto–, que, a su vez son representantes y ejecutores de las resoluciones de la Administración central, y que están regidos por los principios de dependencia y jerarquía, en una línea perfecta de Poder ejecutivo, que va desde el jefe del estado y ministro hasta el más humilde agente municipal.

5. ANTICIPANDO LA UNIDAD POLÍTICA, LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El desarrollo de la unidad política, y la centralización y uniformidad administrativa, se realizó en España en forma análoga a como se ha aludido en párrafos anteriores, durante los dos períodos constitucionales, implantándose también en las Vascongadas. Pero volverán las aguas a la situación anterior en los largos períodos absolutistas del reinado de Fernando VII, tal como se ha hecho ya referencia.

Lo importante a nuestro objeto es poner de relieve como con anterioridad a la promulgación del Estatuto Real, ya las ideas y la legislación administrativas han predeterminado la decisión política en aquél contenida respecto a los Fueros, correspondiendo el impulso principal al grupo de moderados de influencia liberal francesa que predominan entre los colaboradores del último período del reinado, ya citados anteriormente.

Javier de Burgos[21], autor principal de la reforma administrativa, y, como ya sabemos miembro del Gabinete y coautor de la decisión política al preparar el Estatuto Real, expresará la necesidad y eficacia de una buena Administración, basada en los principios liberales, en la Exposición que desde París dirigió a Fernando VII, 24 de enero de 1826.

> «Los que no conocen los prodigiosos recursos que para la realización de estos bienes ofrece la atinada aplicación de los principios administrativos a las necesidades de los pueblos, y la facilidad que para promover el bien de los administradores la cooperación necesaria de los administrados, creerán quizá exageradas las esperanzas que yo hago formar; pero se engañan, Señor; bienes de la magnitud de los que indico se han promovido en pocos años en Francia, en los Países Bajos y, particularmente, en Inglaterra, donde en un período de

[21] Ver para toda esta parte la obra de MESA SEGURA, A., *Labor Administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.

> menos de medio siglo ha recibido la población un aumento de 70 %, y han crecido en proporción todos los recursos del país»[22].

Para conseguir el progreso, una Administración que lleve su presencia, su impulso y su protección a todos los puntos de la nación y a todas las actividades tal y como describe Burgos, de forma galana.

> «La ventaja principal de una buena organización civil consistente en lo que yo designé en otra parte con el nombre de Omnipresencia de la Administración …, que no puede deberse sino a multiplicidad de sus agentes, y a la simultaneidad y a la extensión de sus ocupaciones. Los intereses preciosos y complicados de la prosperidad general deben confiarse a personas que los entiendan, que velen individualmente por ellos y que incurran, por no protegerlos, en una responsabilidad tremenda, de la cual participe el Jefe de la Administración»[23].

Los principios de unidad, dependencia y jerarquía han de regir esta organización.

> «El dogma gubernativo de la unidad –explica Burgos mucho más tarde en 1841, en unas lecciones en el Liceo de Granada– exige que así como no hay o no debe haber más que un Administrador supremo para el Estado, uno superior para cada Provincia, y uno subalterno para cada distrito, no haya más que uno local para cada pueblo»[24].

Y con referencia explícita a las disposiciones de la Revolución Francesa y del período imperial, insistirá en que estos Agentes deban ser nombrados libremente por el Poder ejecutivo, y que debe aplicarse el principio representativo y el carácter deliberante a las Corporaciones locales y provinciales, en tanto en tanto que queda reservado a los agentes la tarea ejecutora.

Para coordinar toda esta acción e impulsarla con ilusión y eficacia, propugna la creación de un Ministerio, el Ministerio del Interior por alusión al establecido en 1823, pero concebido con poder y atribuciones suficientes, que será «el centro de la acción administrativa, o lo que es lo mismo, el taller de la prosperidad nacional»[25]. Después llevará el nombre castizo de Ministerio de Fomento.

Este Ministerio y esta reforma, que responden a los principios liberales y que heredan en parte preocupaciones y programas del despotismo ilustrado, tenían antecedentes en los períodos constitucionales y fue citado expresamente en 1809 por el rey José I. Propugnado por Javier de Burgos, encuentra promo-

---

[22] *IBID*., p. 139.

[23] *IBID*., pp. 138-139.

[24] *IBID*., p. 243.

[25] *IBID*., p. 141.

tor tenaz en el competente López Ballesteros, tan unido a Burgos, que logró la firma de un Decreto del Rey para establecerlo ya en 1830, pero no consiguió su promulgación. Mas Encina y Ulloa, los avanzados del Gabinete que surge el 1º de octubre de 1832, de los Sucesos de La Granja, se apresuran a establecerlo, antes incluso de la llegada a Madrid del primer secretario de Despacho, Cea Bermúdez, mediante Decreto de la reina gobernadora de 5 de noviembre de dicho año, juntamente con el otro trascendental Decreto de la reunión en las Cajas del Tesoro de todos los recursos públicos:

Fue, como dice Suárez, «la creación del Ministerio de Fomento la verdadera revolución, el más eficaz instrumento contra el carlismo y al mismo tiempo el golpe de gracia dado al Antiguo Régimen»[26].

La reforma se pondrá en marcha cuando al fallecer el rey, el 29 de septiembre de 1833, es confirmado Cea, como presidente del Consejo de Ministros, y se nombra el 21 de octubre como ministro de Fomento a Javier de Burgos, en atención «a sus especiales conocimientos», y con encargo de que «se dedicase antes de todo a plantear y proponerme, de acuerdo con el Consejo de Ministros, la división civil del territorio, como base de la administración interior y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos»[27].

El Gabinete y Burgos en particular, actúan con rapidez. Según Mesa, en el mismo día de su nombramiento, asistió Burgos al Consejo y

> «con el ímpetu del hombre obsesionado por un ideal, dirígese a sus compañeros y les expone la necesidad de interesar a las masas en la obra gubernamental que se debía desarrollar, provocando su reconocimiento ante los beneficios positivos que recibieran».

Efectivamente, entre los varios e importantes Decretos publicados, para la proclamación de Isabel II, el 23 de octubre lo fue el de creación –antes ya de la división en provincias– de los subdelegados principales y subalternos de Fomento, que habían de ocuparse de su prosperidad, ordenando se firmase una Instrucción especificando sus atribuciones y normas de desempeño. El 10 de noviembre se ordena por la reina gobernadora que se prepare con urgencia un proyecto de ley de organización de ayuntamientos, en conexión con la organización provincial y se dan instrucciones para que los Intendentes propongan los nombramientos de Concejales. Y, a pesar de las dificultades existentes entre el Gabinete y el Consejo de Gobierno, y de los recelos de este hacia la revolución política de Burgos, logra este al fin la promulgación en 30 de noviembre de 1833, del Real Decreto de división del territorio nacional en provincias, y de

---

[26] SUÁREZ, F., *Los sucesos, op. cit.,* p. 267.

[27] Ver el texto del Decreto en MESA SEGURA, A., *Labor Administrativa, op. cit.,* pp. 151 y ss.

otro, mandando poner en ejecución el de 23 de octubre sobre Subdelegados de Fomento, determinando la plantilla en cada provincia, y aprobando la famosa Instrucción para el desempeño de sus funciones[28].

El preámbulo del Real Decreto de división territorial alude a que Burgos ha considerado «los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias Comisiones y personas sobre tan importante materia», y también la justifica expresando que «para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea», lo que no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que «basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas»[29].

Según su art. 1º «el territorio español de la península e islas adyacentes queda desde ahora dividido en cuarenta y nueve provincias, que tomarán el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservarán sus actuales denominaciones».

En su artículo 2º se hacia la división particular de las regiones en provincias, determinando, en su caso, las capitales de estas: «Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las provincias de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma de las islas Baleares…».

Por el artículo cuarto, «esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda».

Y, para no extendernos, mencionemos finalmente que se ordenaba en el artículo 7º a los subdelegados «hacer levantar planos topográficos exactos de sus provincias respectivas, con presencia de los cuales haréis levantar una nueva carta de carácter general del Reino».

No podemos detenernos en el examen de la magnífica Instrucción a los subdelegados, que, si para el Consejo de Gobierno era poco realista, no cabe duda que contiene un excelente y amplísimo programa de buena administración y que era el mismo Burgos, bien conocedor de la realidad, sabía que había de ser gradual su implantación.

A nuestro objeto interesa principalmente destacar el significado político de estas disposiciones. Si Navarra era reino independiente, con su propio sistema constitucional, no podía incluirse de ningún modo en estos Decretos, y lo mismo hay que decir respecto a las Provincias Vascongadas: el hacerlo suponía el máximo contrafuero, el desconocer o situarse frente a un régimen que, cierta-

---

[28] Ver *IBID*., pp. 29 y ss.

[29] *IBID*., pp. 151 y ss. Figuran completos los textos de los Decretos y de la Instrucción.

mente, era objeto de ataques pero que tenía absoluta vigencia, ni los órganos que creaba tenían nada que ver con los propios del reino de Navarra.

La táctica del Gabinete Cea, es la misma que luego seguirá el de Martínez de la Rosa, con el Estatuto: guardar silencio sobre la situación vigente pero implantar la nueva ordenación en toda la Nación.

Nada puede extrañar esto, conocida la significación del Gobierno, las circunstancias políticas y la evolución histórica, que se ha procurado describir brevemente en las páginas anteriores. Mesa, buen cronista de la labor de Burgos, expresa que:

> «Ciertamente era difícil que la Administración se desarrollase con la necesaria rapidez y energía, cuando España, como consecuencia del matrimonio de los reyes Fernando e Isabel, y de las conquistas que estos hicieron, había conservado los antiguos reinos y habían perdurado los fueros y costumbres por los que se regía cada reino o provincia, particularmente en materia administrativa, existiendo estatutos o reglamentos discordes entre sí, como dice J. Márquez, «de un provincialismo tan funesto al Estado como nocivo al gobierno, cuyo poder enerva desvirtuando su acción; pues que esta acción dimana de la fuerza y la fuerza está en la unidad»[30].

Por otra parte, ya en la exposición a Fernando VII, Burgos había defendido la administración como medio de conseguir la unión y bienestar, por encima y a pesar de las distintas tendencias y luchas políticas, y también para poder obtener los recursos suficientes en una Hacienda equilibrada; y en armonía con aquella idea, procuró elegir los subdelegados de Fomento entre personas de valía, con méritos y prestigio, entre hombres de todas las tendencias, pues «era llegada la hora de limar asperezas y fundir diferencias partidistas, porque sabía que la distinta concepción política no era un obstáculo para el desempeño de la función administrativa, que si bien debe estar relacionada con ella, en modo alguno exige una compenetración de ideales con quienes ejerzan las funciones de gobierno»[31]. Todo concurría en la mente de los innovadores, hacía la unidad, aunque por contraste sea en estos meses cuando la desunión se traduce en guerra civil.

Con gran vigor, y adornado de la retórica propia de la época, un tratadista contemporáneo, Posada Herrera, hará esta descripción de la unidad[32].

---

[30] *IBID*., p. 33. La nota de Márquez es del periódico *La Alhambra* de Granada, de 9 de agosto de 1840, de cuya provincia era natural Javier de Burgos.

[31] *IBID*., p. 37.

[32] POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Madrid: Establecimiento Tipográfico Calle Sordo, 1843, p. 4.

> «¿cuánta no hubiera sido su admiración (la del pueblo), si hubiera podido ver el día en que habíamos de vivir bajo de un mismo gobierno, obedecer unas mismas leyes, tener unos mismos intereses, y poder reclamar con frente altiva la protección de la justicia?
>
> Ya no hay esclavos ni vasallos, ni hombres de abolengo, del realengo o de behetría, ni nobles, ni hidalgos, ni plebeyos, ni pecheros, no hay más que ciudadanos. Ya nadie lleva el nombre del rey de Aragón, ni de Navarra, ni de Castilla, sino el de la Nación española, ¡Qué variación tan intensa! ¡Qué marcha tan progresiva y admirable! Reunir tantos intereses, igualar tantas clases, destruir tantas preocupaciones, desarraigar tantos abusos, llevar a fin la Ley niveladora sobre aquel inmenso e informe caudal de prerrogativas y privilegios».

6. CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA CENTRALIZADORA CONTRA NAVARRA

Como queda dicho, Del Burgo y Rodríguez Garraza, han estudiado en sus obras los antecedentes inmediatos al reinado de Isabel II, y reflejan la tensión creciente, de ideas, y la gubernativa, entre las instrucciones centrales y los del Reino de Navarra, aparte de las numerosas obras históricas de carácter general, sin que el material que hemos trabajado aporte cosas fundamentales a sus obras en relación al tema de la presente.

En ellas se puede ver la política constante centralista, sea cualquiera la tendencia o carácter de los gobiernos de Madrid, tanto en los períodos absolutistas como en los constitucionales, eso sí, con los altibajos e inconsecuencias propias de la coyuntura histórica y del reinado de Fernando VII, pero con aquel denominador general de procurar el fortalecimiento del poder central y la unidad política nacional.

Posiblemente sean etapas culminantes en cuanto a Navarra el período de Godoy, el reinado de Carlos IV, con la R.O. de 1º de septiembre de 1796, suprimiendo la sobrecarta y poniendo en tela de juicio y a revisión todas las instituciones del reino navarro, las dos épocas constitucionales de la Guerra de la Independencia y del trienio 1820-3, con todas las instituciones fundamentales y se instala Diputación Provincial; y la no poco paradójica política abolicionista del último período absolutista, cuando la división profunda que va a llevar a la Guerra se empieza a entrever, y no obstante, los contrafueros crecen en número e importancia hasta las RR.OO. de 7 de abril de 1824, estableciendo la Junta de Competencias, y la de 14 de mayo de 1829, volviendo a la situación de 1796, suprimiendo nuevamente la sobrecarta y mandando revisar los fueros.

Así están planteadas las cosas para Navarra cuando se produce el fallecimiento de Fernando VII, el gobierno de Cea Bermúdez está en el poder desde el

1 de octubre de 1832, y continúa la política de los absolutistas con Calomarde, contraria al régimen foral.

A pesar de la tenacidad de la Diputación del reino; de las comisiones y representaciones enviadas; de la competencia e insistencia de Yanguas y Miranda, el archivero de la Corporación que está largo tiempo comisionado en Madrid, y que incluso ha pedido y conseguido de la Diputación (con la protesta de Antillón) autorización para gratificar a Calvet, oficial del Ministerio de Gracia y Justicia, hasta 10.000 reales vellón, a fin de lograr se presente a la resolución el expediente de contrafueros y estar al tanto de la marcha de los asuntos[33], nada se consigue, y la Corporación aprueba carta a Yanguas, ordenándole regresar inmediatamente a Pamplona.

Antes de separarse, la Diputación ha acordado que «si después de disueltas las Juntas Generales insistiesen en el pago (del Donativo), se acceda a ello, siempre que para entonces hubiese venido la R.O. reponiendo en plena observancia los Fueros y Leyes; si viene contraria se niegue abiertamente el pago; y si venía concedida en términos parciales y no absolutos de reposición de los Fueros y Leyes se convoque a los S.S ausentes»[34]. Y por otra parte, se ha negado a enviar representantes a las Cortes convocadas en Madrid para el 20 de junio en la que se ha de jurar heredera a la princesa Isabel, por tratarse de reino separado[35]. Difíciles debían de andar las cosas cuando en sesión de 3 de julio la Diputación tiene noticia de que en ese año, por auto acordado del Real y Supremo Consejo, no acude él mismo y el Tribunal de la Real Corte a las funciones de toros que celebra la ciudad[36].

En estas circunstancias sorprende el fallecimiento del monarca (29 de septiembre de 1833), que va a dar paso a la guerra civil, nuevo planteamiento de la política y desaparición del reino de Navarra, que pasa a provincia. Por ello comienza aquí el trabajo, ya que va a ser al año siguiente cuando va a tener lugar fundamentalmente esa transformación.

---

[33] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 42, sesiones de 24 de mayo de 1833 y 14 de junio de 1833. Ver también RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.,* p. 141.

[34] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 42, sesión de 15 de julio de 1833.

[35] Ver RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.,* p. 145.

[36] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 42, sesión de 3 de julio de 1833.

PRIMERA PARTE

1833-1837. EL ESTATUTO REAL Y LA CONSTITUCIÓN DE 1837

II. MEDIO AÑO DIFÍCIL

1. LA GUERRA AUMENTA LA TENSIÓN

La muerte del rey, la reforma administrativa y política impulsada con tanta celeridad por Cea Bermúdez, confirmado presidente del Consejo de Ministros en el mismo día del óbito, y por Javier de Burgos, nombrado secretario de Fomento el 21 de octubre, y el comienzo y rápido desarrollo de la llamada primera Guerra Carlista, agravan las tensas relaciones ya existentes con anterioridad entre Navarra y el Gobierno en Madrid.

Veamos algunos acontecimientos ocurridos en Navarra en el semestre que transcurre desde el fallecimiento de Fernando VII hasta la promulgación del Estatuto Real.

En estos primeros meses de guerra se producen graves fricciones entre la Diputación del reino y el virrey con respecto a los Fueros. Al dar el pésame la Corporación al virrey interino, Sola, declara «abierta y solemnemente en acto público y a presencia de cuantos quisieran concurrir que en el estado de guerra en que se halla Navarra, no hay Fueros»[37].

El 22 de enero toma posesión de virrey y capitán general del reino el general Valdés que, según oficio que se traslada a la Diputación, designa al virrey interino, Sola, Conde de Armildez de Toledo, «encargado del Gobierno Político y Civil», y, sin dar la menor explicación, deja de prestar juramento con arreglo a los Fueros del reino. Recibe también la Diputación otro oficio de Valdés que «se vio ser una orden, para que dos SS. diputados o delegados de S.S.Y se presenten a la mayor brevedad al lado de S.E. debiendo seguir los movimientos del Cuartel General, para los fines que en el mismo se expresan». Después de «una larga discusión», la Diputación del reino nombra una Comisión que haga ver al virrey interino «la diferencia de atribuciones y facultades de las tres Provincias (Vascongadas) y de la de Navarra, la naturaleza de esta (la Diputación del reino) reducida a velar y reclamar la observancia de los Fueros y Leyes, y la inutilidad de la existencia en el Cuartel General de dos S.S. Diputados…». Contestó el virrey «que se tratará del bien del reino: que este no había decaído enteramente en el concepto del Gobierno, pero que si se daba lugar a que fuese conquistado, perdería enteramente sus Fueros y privilegios, y que de todos modos el General en

---

[37] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 4 de noviembre de 1833. Ver también DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.,* pp. 132-133.

Jefe quería la asistencia de dos Diputados». «Y S.S.Y. –continúa el acta– sin más ni otra consideración que la de mirar por el bien del Reino, y conservación de sus Fueros, atendidas las apuradas circunstancias del día, y terminante orden del Excmo. Sr. Valdés determinó proceder al nombramiento de Comisionados»[38].

En la sesión del 26 de enero, los comisionados Arizala y Vidarte dan cuenta de la Comisión ante el capitán general:

> «llegamos a Villava, donde estaban dicho General con la División de su mando, y después de entregarle la credencial de V.S.Y, nos manifestó en un largo discurso lo resentido que se hallaba de la conducta poco decidida y franca de la Ilma. Diputación a favor de la justa causa de la Reina Doña Isabel II, que era escandaloso e incomprensible que un País aforado y lleno de privilegios como este, se hubiesen decidido abiertamente en contra de su legítima soberana, hollando su Ley fundamental que la llama la Corona de Navarra en falta de varón, y que tenía autorizado con facultades ilimitadas de S.M…».

Después de informarse de los mismos comisionados, ordena que sean precisamente los diputados Lecea y Olloqui los que le asistan, por tener un hermano y un hijo, respectivamente, en las filas carlistas, «fundado según se explicó en que se podía conseguir mejor su objeto con ellos, pues tendrán más persuasión para atraer a los facciosos a la senda de su deber», amenazando también con la pérdida de los fueros y la desolación del reino si seguía la lucha. Sin embargo, al día siguiente se les obliga a renunciar al cargo de diputados a Lecea y Olloqui[39].

2. PETICIÓN DE REUNIÓN DE LAS CORTES DE NAVARRA

La Diputación, ante tan difíciles circunstancias, decide que la sesión de ese mismo día dirigirse a la reina gobernadora:

> «Teniendo presente S.S.I el estado crítico en que se halla por razón de las actuales circunstancias, los compromisos y apuros en que se ha de ver, y considerando por otra parte sus limitadas facultades y atribuciones, teniendo alguna noticia de que será bien recibida por el gobierno la petición de Cortes se acordó que por los Síndicos se extienda una enérgica representación para Su Majestad la Reina Gobernadora, solicitando la reunión de dichas Cortes y que se dirija al Excmo. Sr. Virrey Interino con oficio para que se apoye la solicitud»[40].

---

[38] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 22 de enero de 1834. También DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.,* p. 135.

[39] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.,* pp. 135-136. AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesiones de 26 y 27 de enero de 1834.

[40] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 27 de enero de 1834.

La representación se aprueba en sesión del día 28 de enero, y en un lenguaje dramático y digno, la Corporación hace ver la situación y la necesidad de convocar a los tres Estados:

> «Es notorio a Vuestra Majestad el lastimoso estado a que se ve reducido en la actualidad el mencionado reino por consecuencia de la desastrosa revolución en que, a su pesar, se han envuelto las bastardas pasiones de la desmedida ambición y el espíritu tumultuoso de seres que la patria detesta».
>
> «Ceñidas a un círculo sumamente estrecho de facultades que los tres Estados del Reino dejaron a la Diputación exponente, no les es dado traspasarlas en un ápice sin peligro y sin responsabilidad individual de los que la componen: frecuentemente o casi siempre se encuentran sin facultades legales para acceder a las invitaciones y pedidos que se le hacen, y se repiten de modo que, o ha de usurpar atribuciones que no tiene, o ha de desatender los objetos más preciosos en tiempo de guerra quedando en cualquiera de ambos casos sus individuos en una posición moral y civil tan falsa como ruinosa. La guerra exige sin disputa sacrificios: la diputación exponente, agotados ya los caudales que tenía disponibles, no puede hacerlos, a cada momento se halla en amarga lucha entre sus afectos individuales y sus facultades públicas, y en este conflicto no le queda más arbitrio que el de recurrir a vuestra majestad solicitando se digne convocar a Cortes los tres Estados de Navarra. estos, Sra., tienen todas las facultades necesarias…»[41].

La representación refleja bien, los apuros de la Diputación ante los fuertes y continuados pedidos que hace el virrey de bagajes, alimentos y dinero, para un ejército ya muy numeroso, que, atendidas las circunstancias de la época, ha de vivir por necesidad en buena parte a costa del territorio en que opera, sobre todo en las necesidades diarias.

3. CAMBIOS EN LA DIPUTACIÓN DEL REINO

Es de interés reseñar el nombramiento de los dos nuevos diputados en sustitución de Lecea y Olloqui, según las instrucciones y suplentes indicados por las Cortes del reino en 1829. Son Don José María Recart de Landibar, por el brazo de Universidades, y el Barón de Bigüezal, designado por el Ayuntamiento de Pamplona, y que tan relevante papel ha de tener cerca del Gobierno en fechas próximas, por su competencia y cultura, y por sus condiciones de aristócrata destacado, liberal y adicto a Isabel II[42].

---

[41] *IBID*., sesión de 28 de enero de 1834.

[42] *IBID*., sesión de 1-2-1834. Ver también RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 174 y ss.

Bigüezal toma posesión el día 13 de febrero de 1834 y en el mismo día la Diputación, que ya había dirigido una alocución días antes suprimiendo en ella una mención a los Fueros por orden del virrey[43], aprueba otra proclama a los naturales para que dejen las filas carlistas y se incorporen a las isabelinas, añadiendo a los 120 reales vellón que el Tesoro Nacional daba al enganche, otros 60 más.

> «Navarros –dice, entre otras cosas– nuestra perdición es casi segura; a los que se han conmovido debemos este don, a ellos deberán nuestros hijos la pobreza, la miseria, la mendicidad más lastimosa […], la paz, navarros, la paz ha de salvar vuestra religión, vuestro reino, vuestros bienes y vuestro nombre; vuestra Diputación os lo dice; si la desoís, y despreciáis, no la culpéis algún día de vuestra ruina; mis deseos son los de vuestro bien»[44].

Como se ve, tampoco hace aquí referencia expresa a los Fueros.

La energía de la Diputación, en medio de tanta complicación, va a ponerse a prueba una vez más ante un pedido extraordinario de fondos, del que tiene conocimiento por oficio del Comisario Ordenador del ejército de operaciones del Norte, «insertando el que la ha dirigido el Sr. Intendente General del Ejército, por el que se manifiesta hallarse debiendo este Reino al Gobierno 25.112.509 reales, y autorizando al Excelentísimo Señor General Valdés para exigir las cantidades que necesite a cuenta de este débito…».

En el oficio de contestación al comisario se expresa la Diputación con vigor:

> «Me ha causado la mayor sorpresa el leer que este Reino de Navarra, está debiendo al Estado 25.112.509 reales, y cómo no se expresa ni se indica su origen, o procedencia, desde luego me persuado, que ha habido alguna gran equivocación, y ha resuelto acudir directamente al consejo de S.S Ministros para demostrarla. No reconozco más título legítimo para poder hacerme cargo que el de Donativo ofrecido por los tres estados de este reino en sus últimas Cortes, y el pago de los plazos o sus respectivas vencimientos lo voy entregando mediante órdenes del Excmo. Sr. Virrey, y puedo decir, que este Reino se halla al corriente…».

Al mismo tiempo envía representación sobre el asunto a la reina gobernadora y expone al virrey las cuentas del donativo, ofreciéndole negociar un préstamo por las cantidades que no se pudieran cobrar con cargo al mismo[45].

---

[43] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento*, *op. cit.*, p. 135; RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, pp. 179-180.

[44] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 3 de febrero de 1834.

[45] *IBID.*, sesiones de 4 y 5 de febrero de 1834.

El 28 de febrero recibe la Diputación la comunicación de relevo de Valdés «por hallarse cansado y enfermo», y su sustitución por Quesada, a quien la corporación felicita.

4. PROCLAMACIÓN DE ISABEL II

El 1 de marzo, Martínez de Arizala, diputado por el brazo militar designado por la Diputación, levanta el pendón proclamando con toda solemnidad a la reina Isabel II, y lo entrega en palacio al virrey en funciones, Armildez de Toledo, que lo custodia hasta el día siguiente, cumpliendo el acuerdo de la Diputación de 6 de noviembre anterior, a pesar de no haber tenido lugar la jura de los Fueros, y después de detenido estudio e informe de los síndicos[46].

Al día siguiente, en el palacio del virrey, con asistencia de todas las instituciones del reino, que, como hace observar del Burgo[47] será el último acto en que se reuniesen, tiene lugar la proclamación solemne en que el mismo Martínez de Arizala dice en el discurso en nombre de la Corporación

> «a la par que rebosa el júbilo al prepararse para sellar su amor y civilidad a su tierna soberana con demostraciones públicas, tiene el honor de protestar ante la autoridad de V.E. su noble y firme decisión de perecer antes que se mancille del todo el nombre Navarro, cuya característica fidelidad ve con dolor deslustrada y combatida por algunos de sus hijos, fascinados por bastardas pasiones, o por la ominosa seducción…».

En el balcón del palacio y en la calle, en los sitios de costumbre y calles del recorrido de la cívica procesión se hizo la proclamación con la fórmula: «Real, Real, Navarra por la reina Doña Isabel I de Navarra, II de Castilla», «a cuya voz resonaron mil y mil veces las de viva, viva», según indica el acta de la sesión de la Diputación, que detalla todos los asistentes y pormenores del histórico acontecimiento, como asimismo el duro discurso de contestación del virrey.

Efectivamente, terminada la procesión, volvió la comitiva al palacio del virrey, y después de manifestar Arizala estar hecha la proclamación, el virrey contestó agradeciendo la lealtad de la Corporación, que comunicará a la reina gobernadora:

---

[46] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesiones de 23 y 31 de octubre de 1833 y 4-5 de noviembre de 1833. Ver también DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 132-133.

[47] *IBID*., p. 137.

> «y sus ardientes deseos de que se tranquilice este País, que bajo el reinado de Isabel I de Navarra y II de Castilla debe prometerse las mayores felicidades y la conservación de todos sus privilegios y Fueros, a no ser que la pertinencia de los malos navarros que sostienen la rebelión la pusiesen en el triste conflicto para su generoso corazón de tener que valerse completamente de la fuerza para sujetar el País, en cuyo caso debería sufrir las leyes de la guerra: me lisonjeo de que no llegará esto a suceder, y de que los leales navarros, que componen la mayoría del reino, auxiliados por las valientes tropas de su majestad desharán la rebelión, sin que nunca pueda aparecer que la totalidad del reino, ha faltado a sus deberes, persuadido de esto mismo […] vuelvo a depositar en su poder (de la Diputación) el Pendón Real, que deberá servir de guía a los fieles Navarros…»[48].

Resultan expresivas las claras advertencias del virrey en acto tan solemne.

5. COMISIÓN A MADRID

Proclamada Isabel II en Navarra, ante tantas complicaciones y apuros, hechas ante la reina las representaciones sobre el débito de los 25 millones y petición de Cortes, la Diputación comisiona para Madrid a Martínez de Arizala y Bigüezal, hecho importantísimo para este estudio, puesto que como se verá en páginas siguientes, su conocida fidelidad a la reina y a los Fueros, la firme gestión ante el Gabinete Martínez de la Rosa, y la claridad de sus escritos van a permitir juzgar los acontecimientos que implantan el Estatuto Real en Navarra y dan fin a su reino. La Diputación da una instrucción a sus comisionados, que muestra la importancia de la gestión[49]. Designados el 18 de marzo salen para Madrid el día 24. Por estas fechas se está tratando en el Consejo de Ministros y en el de Gobierno el cambio en los Consejos Supremos y la promulgación del Estatuto Real; no puede ser, por unas y otras razones, mas importante la misión de Bigüezal y Arizala.

La situación se complica en los días siguientes. El virrey, Marqués de Moncayo, ordena el cese de Antillón, Diputado, aunque se excuse por motivos de salud; destierra al síndico, consultor de la Diputación, Don Ángel Sagaseta de Ilúrdoz, y ordena «que se proceda inmediatamente a la separación de todos y cualesquiera de los empleados y dependientes que además de las calidades y circunstancias peculiares de los destinos que desempeñan, no reúnan la precisa e indispensable de conocida y manifiesta opinión a favor de Nuestra Augusta Soberana y Gobierno de S.M. la Reina Gobernadora»[50].

---

[48] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesiones de 1 y 2 de marzo de 1834.

[49] Ver RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, p. 177.

[50] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 7 de abril de 1834.

Interesa especialmente a este trabajo la destitución del secretario de la Diputación del reino, Basset, ya que en su sustitución es designado el que era archivero, José Yanguas y Miranda, que por su carácter liberal, competencia, habilidad y conocimiento de las instituciones navarras influirá notablemente en todo el periodo, y, concretamente, en el arreglo de los Fueros[51].

Estando ya en Madrid los comisionados de la Corporación, en sesión de 8 de abril[52], la Diputación

> «vio Carta de D. José Antonio Zurbano, Agente de Negocios, sobre los asuntos del Reino, y comunicando, que S.M. ha accedido a la solicitud de S.S.I. para la convocatoria a Cortes en este Reino, y que ha visto la Resolución, y resta el extender el Decreto, y comunicar las órdenes, y S.S.I. quedó enterada».

Mal enterado estaba el Agente, pues para esas fechas, ya estaba decidida en Madrid, según se verá más tarde, la aplicación del Estatuto Real en Navarra y la convocatoria no de las Cortes de este reino, sino de las generales de la Nación. Dos días después, el 10, se promulgaba solemnemente el Estatuto. No parece, pues, correcta la información de Zurbano, según entiende del Burgo[53]. La Diputación, por el contrario, interpreta la noticia tal como la da el agente, y envía todavía al 26 del mismo mes a Bigüezal y Arizala la copia de la representación a S.M. pidiendo Cortes. Las dificultades de la guerra y lo largo de los correos pueden explicar este contraste de fechas y el que todavía la Diputación no haya reaccionado ante el Estatuto, el que no recibirá noticia oficial hasta el 5 de mayo.

Los comisionados dan cuenta de sus primeras gestiones, en oficio que se lee en la sesión últimamente citada[54]. Han explicado al ministro de Hacienda las entregas hechas y verdaderas obligaciones en concepto de donativo, y ha contestado el ministro que «no debe dar cuidado a la Ilma. Diputación el cargo de 25 millones que la ordenación de Vitoria le tiene hecho, ni temer la gravosa responsabilidad que a primera vista se nos pudo ofrecer», y que no pararán hasta obtener resolución oficial en esta sentido. Aluden también a sus gestiones de orden general, «sin que entretanto hayamos dejado de inquirir y apoyar ciertas ideas notablemente favorables a nuestra legislación, que no nos es dado explicar, y seguramente útiles al reino».

La Diputación, al contestarles, describe el mayor endurecimiento de la guerra, el agobio de los pedidos y suministros al ejército, las depuraciones y

---

[51] Ver la biografía escrita por CASTRO, J. R., *Yanguas y Miranda*, *op. cit*. También RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 178.

[52] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 8 de abril de 1834.

[53] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 137.

[54] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 8 de abril de 1834.

proscripciones de empleados, la necesidad de tomar medidas de resolución de la guerra y de tener una menor dureza para con la población: «dulzura y toda consideración a quien obedece y no conspira, castigo únicamente y solo al que de hecho se hace enemigo del gobierno del Su Majestad…». Sin embargo, en un enérgico oficio del virrey de 30 de abril, se ordenaba la separación, ya aludida de Arbizu, síndico; Basset, secretario; Jaso y Jaén, depositarios del Vínculo y Caminos, y otros altos funcionarios. Y son muchos los detenidos en la ciudadela, a los que se íntima con fusilarles, si Zumalacárregui mataba a los oficiales prisioneros[55].

En este clima de creciente fortalecimiento de las filas carlistas bajo, la excelente dirección de Zumalacárregui, de dureza de la guerra, por ambos bandos, se ha considerado, sin embargo, en Madrid, en toda su hondura y trascendencia, el cambio constitucional de Navarra y provincias Vascongadas, decidida la unidad constitucional de toda la Nación, según se examina en los números siguientes. De ello tiene conocimiento la Corporación por oficios de los comisionados en Madrid que se leen en sesión de 5 de mayo de 1834.

[55] *IBID*., sesiones de 1, 2 y 3 de mayo de 1864. Ver también RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op.cit*, p. 179.

III. EL ESTATUTO REAL DE LAS PROVINCIAS VASCONGADAS Y NAVARRA

1. HACIA EL ESTATUTO

La fecha de diez de abril de 1834 en que se promulgó el Estatuto Real es ciertamente histórica para Navarra pues significa el fin del antiguo reino y la unificación política con el resto de la Nación, unificación que se recogerá en la constitución de 1837, se respetará en los arreglos de Fueros de 1839 y 1840 y permanecerá hasta el momento actual.

Veamos como se planteó el problema, primeramente en el primer trimestre de 1834 en los altos órganos del poder central, y después, durante el segundo trimestre, viéndolo desde la Diputación del reino. Es de resaltar por una parte, la claridad y decisión con que defienden sus criterios tanto el Consejo de Gobierno como la Diputación y sus comisionados; y, de otra, la discreta habilidad del Gabinete, que, con idéntica firmeza y a pesar de las difíciles circunstancias, elude el proponer directamente la cuestión, tanto en el texto del Estatuto como en su Memoria o Exposición Preliminar, pero mantiene la decisión al exigir su aplicación en las provincias exentas.

Todas las circunstancias conducían a la necesidad de una ley fundamental y a un cambio profundo del sistema. El fracaso de Cea, que significaba el fin de la posibilidad de Gobierno absoluto, de despotismo ilustrado, aunque ejercido con moderación, y de una solución de avenencia entre los dos bandos, ya en guerra declarada; la opinión pública liberal, sostenedora de la Corona, que exigía la participación en el poder; las exposiciones de Llader y Quesada que precipitan los acontecimientos y piden la convocatoria de Cortes, culminan en el dictamen del Consejo de Gobierno a la petición de Quesada, que después de un examen profundo de la situación política hace suya la petición de «reunión del reino en Cortes según las leyes, uso y costumbres de esta monarquía»[56].

Pero, como razona Tomás Villarroya[57], aunque:

---

[56] Archivo Histórico Nacional (AHN), *Sección Estado*, legajo 2828. Ver para todas las cuestiones del Estatuto Real la magnífica obra, recientemente publicada, de TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1968. Es de hacer constar nuestra extrañeza de que tan excelente trabajo omita el estudio del Estatuto Real en relación a las provincias forales.

[57] *IBID*., pp. 48 y ss.

> «algunos sectores del liberalismo hubieran deseado que la expectativa constituyente se resolviese mediante un retorno a la Constitución de 1812, más que como un instrumento definitivo de Gobierno, como medio de reanudar una legitimidad que desde 1823 se consideraba truncada, y preparar, desde ella, un nuevo código político más ajustado a las necesidades de los tiempos, tales aspiraciones y escrúpulos, si es que existían, eran patrimonio de grupos minoritarios, y todo parece indicar que la restauración de la Constitución contaba en aquel momento con muy escaso favor». La designación de Martínez de la Rosa para la 1ª Secretaría del Estado «significaba la quiebra de las esperanzas doceañistas», pues, aunque liberal, eran conocidas sus opiniones sobre los inconvenientes de restablecer en su integridad la Constitución de Cádiz».

Sí, pues, era preciso evolucionar hacia un régimen más representativo con participación popular, pasando a él desde el absolutista, y no se consideraba aceptable la Constitución de 1812, había que buscar un camino intermedio, y a ello se encamina al nuevo Gabinete desde sus comienzos en la segunda quincena de enero de 1834. No queda constancia de las discusiones sobre el tema en el Consejo de Ministros, pues no se recogieron en sus actas[58], y se han de enjuiciar con la documentación del Consejo de Gobierno, el alto órgano consultivo que como ayuda a la regencia estableció el testamento de Fernando VII; la Exposición Preliminar, con memoria en que se presentó el Estatuto Real, y el propio texto de este; amén de la documentación existente en el Archivo General de Navarra.

Los autores del Estatuto, Martínez de la Rosa, Burgos y Garelly, pues los historiadores destacan a sus compañeros del gobierno por sus circunstancias personales[59], en un gran esfuerzo, tuvieron terminado el proyecto de ley fundamental para los primeros días de marzo. Es remitido por Martínez de la Rosa, como presidente del Consejo de Ministros, y por mandato de la reina gobernadora, con oficio del 7 del mismo mes a informe del Consejo de Gobierno. Se acompañaba la Exposición Preliminar que lo fundamentaba.

El Consejo de Gobierno se reúne en sesiones extraordinarias, continuadas desde el 9 al 24 de marzo, remitiendo su dictamen con esta última fecha al Gabinete. En lo que a la materia de esta obra afecta especialmente, el voto del Marqués de las Amarillas favorable a la subsistencia de los Fueros en las Provincias Vascongadas y Navarra, se presenta el 23 de marzo; se discute en la sesión del 25 siguiente, y en ella el Consejo conforma en lo esencial con el voto del marqués y acuerda dirigirse en ese sentido al de ministros, con el voto en contra del arzobispo de México, que lo explicará por escrito en documento entregado el

---

[58] *IBID*., pp. 54 y ss.

[59] *IBID*., p. 56.

día 29. La comunicación al Gobierno sobre fueros lleva fecha del día 26. Tomás Villarroya[60] recoge referencias de prensa comentando aspectos del Estatuto y su discusión en el Consejo de Gobierno. Así pues, para cuando los comisionados de la Diputación del reino de Navarra, Bigüezal y Arizala, que habían salido de Pamplona el 24 del repetido mes, llegan a Madrid, pueden advertir el alcance trascendental del proyecto.

Ya se ha aludido al hecho de que ni en el Estatuto, tanto en su proyecto como el texto definitivo, ni en la memoria preliminar hay mención expresa a los Fueros, aunque la argumentación se ve que los tiene bien presentes. Pero es más: tampoco existe la menor referencia a las Provincias exentas en las notas marginales consignadas durante la discusión en el Consejo de Gobierno sobre el proyecto de Estatuto Real ni en el pliego de observaciones confidenciales y carta que se acompañaron al dictamen[61]. Puede suponerse que la cuestión se tratará con frecuencia durante numerosas sesiones, y que también el Consejo de Gobierno quiso resumir en documentación aparte lo relativo a ella.

Sin perjuicio de una posterior consideración más extensa sobre la significación del Estatuto Real y su aplicación a Navarra, ha de anticiparse que el Estatuto tiene auténtico valor constitucional (discrepando en este punto del Burgo[62] que entiende que es solamente una «convocatoria de Cortes») en cuanto implica resolución sobre la organización y equilibrio de poderes, «decisión concreta del conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política», al decir del maestro Schmitt[63]; y es a la luz de esa valoración como se examinan primeramente, la Exposición Preliminar y el texto del Estatuto, y, después, la documentación relativa a la supresión de los sistemas constitucionales forales, en que esa significación constitucional se deduce directamente del propio texto.

La Exposición Preliminar del Estatuto es un bello y profundo documento que lo fundamenta y razona, y da la clave para su interpretación[64]. Busca en las fuentes tradicionales la línea de continuidad, al mismo tiempo que toma del pensamiento liberal lo que cree de posible aplicación al momento y algunas de las instituciones y principios políticos que se van configurando en los regímenes europeos; procurando, «unir a todos los españoles y fundir todas las opiniones en una», por lo que el Estatuto es una mezcla de tradición e innovación; pero con la decisión rotunda de unificar en un solo reino, bajo una sola ley fundamental,

---

[60] *IBID*., pp. 60, 62 y 69.

[61] AHN, *Sección de Estado*, legajos núms. 892, carp. 21, y 906, carpeta 54.

[62] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.,* pp. 137-138.

[63] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*,, pp. 86 y ss.

[64] Ver su texto completo en TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político, op. cit.,* apéndice III.

a toda la Nación, constituyendo, como dice Sánchez Agesta «una auténtica representación nacional, en que se ha esfumado el sentido particularista y privilegiando de las Cortes tradicionales»[65].

Vamos a estudiar solamente los aspectos que interesan principalmente a este trabajo. En la Memoria o Exposición Preliminar puede destacarse:

a) El sentido unitario de sus expresiones, destacando a la Nación como basamento de su construcción política; calificando de «Generales» a las Cortes de un único reino; el constante empleo del término «provincias», etc.

b) Era necesario, mediante Cortes Generales, dar sólido apoyo a la Corona y al buen régimen de la Monarquía, mucho mas en plena guerra civil: «por lo mismo que, en la aciaga lucha […] se ostentan casi todas las provincias del Reino cada día más fieles al cetro suave de la Reina Nuestra Señora, es no menos justo que político y conveniente quitar hasta el último asomo de esperanza a la facción aleve, que proclama la usurpación para satisfacer sus siniestras pasiones». Es clara la alusión a las provincias forales.

c) Para «afirmar en principios indestructibles el Trono de la Reina Nuestra Señora», el medio más eficaz «es que se digne S.M. restituir su fuerza y vigor a las Leyes fundamentales de la Monarquía, empezando por convocar Cortes Generales del Reino».

«Mas, ¿dé que manera deberán convocarse?» Y aquí la Exposición hace alusión a las Cortes de los antiguos reinos. Pero,

> «ni producirán gran ventaja, aún cuando asequible fuera, el determinar al punto fijo la manera y forma con que se congregaban las antiguas Cortes; porque no debe ser el blanco principal de un Gobierno desenterrar las antiguas instituciones, tales como pudieron convenir a nuestros mayores allá en siglos remotos y en circunstancias diferentes, sino aplicar con discernimiento y cordura los principios fundamentales de la antigua legislación del estado actual de la sociedad, cuyo bienestar es el fin y objeto de todas las instituciones humanas. Así, pues, hemos estimado más oportuno y conveniente, en vez de perdernos sin fruto en un lamentable laberinto de conjeturas y probabilidades, caminar en terreno tan espinoso por una senda llana y segura».

Esta era la de las Cortes Generales, en que se equilibrasen trono y pueblo, y en que, junto a los estamentos tradicionales, se diese entrada a las clases medias, a la representación social, que «contrabalanceaba la prepotencia de las clases privilegiadas».

---

[65] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del Constitucionalismo, op. cit.,* p. 218. Ver también AHN, *Sección de Estado*, legajo 892, carp. 21.

Juntar en unas solas Cortes la representación de todos los antiguos reinos, hoy ya provincias en el concepto y mandato del decreto de 30 de noviembre de 1833, es finalidad esencial del estatuto, que sigue el precedente de la Constitución de 1812.

d) El estamento del procuradores, frente al de próceres, es el estamento popular y «por su misma esencia, electivo». «Los individuos que lo compongan deben ser elegidos por la Nación, para que de esta suerte sean sus legítimos procuradores». Es trascendente, pues,

> «cómo se verificarán las elecciones…». « así no es maravilla que vuestros Secretarios de Despacho hayan meditado la materia con mucho pulso y detenimiento, para sentar con probabilidad de acierto las bases convenientes». Frente a la limitación o privilegio de que solo unos pocos pueblos tuvieran representantes en Cortes, «estimaron que la base más equitativa era distribuir el número total de Procuradores del Reino con arreglo a la población de cada una de las Provincias»[66].

Es conocido que el Proyecto de Estatuto contenía muchas disposiciones que el Gabinete suprimió del texto definitivo para llevarlas a la Ley Electoral, siguiendo con buen criterio las sugerencias del dictamen del Consejo de Gobierno. Pues bien según el art. 15 del Proyecto se disponía que «por disposición especial se determinará así el número de procuradores del Reino, y de suplentes que hayan de nombrarse en las Provincias Españolas de América y Asia, como el modo y forma de proceder a la elección».

Sin embargo, nada se indica de las Provincias Vascongadas y del reino de Navarra, que se sujetarán a la norma general, silencio que destacará, como se estudia después, el Consejo de Gobierno, y que motivará un dictamen especial y separado.

e) En la Exposición no se ha hecho sino una sola alusión a las Cortes de los antiguos reinos, y para decir que sigue el camino de las Cortes Generales, sin mencionar para nada las especiales constituciones de Vascongadas y Navarra, sus Fueros. Ahora, en los dos últimos párrafos, se expresa un concepto contrapuesto, «los Fueros de la Nación», que serán una nueva llamada a la unidad, poniendo fin a sus bandos.

> «Quiera el cielo, Señora –termina el documento–, que el éxito corresponda a nuestra intención y deseos; y que así como un tiempo, cuando, para dicha de

---

[66] El texto transcrito por Joaquín TOMÁS VILLARROYA es «… Procuradores del Reino entre varias provincias con arreglo a su población». El documento del Archivo Histórico Nacional, dice: «… Procuradores del Reino con arreglo a la población de cada una de las provincias», más correcto con el sentido del Estatuto.

> España, ascendió al trono Isabel de Castilla, puso fin a parcialidades y bandos, planteando saludables reformas y restituyendo valor a las leyes, así daba la nación a V.M. iguales beneficios que hagan inmortal el reinado de vuestra excelsa hija».

2. EL CONSEJO DE GOBIERNO PLANTEA LA SUBSITENCIA DE LOS FUEROS, Y LA DEFIENDE

Frente al tratamiento político unitario del proyecto de estatuto, que significaba la supresión de las constituciones forales de Navarra y Provincias Vascongadas, y el silencio del proyecto y de la exposición preliminar, el Consejo de Gobierno se enfrenta expresa y clarísimamente con la transcendental cuestión, y hace constar claramente sus criterios, tanto en la opinión mayoritaria, y por ello del Consejo, como de la discrepante del arzobispo de México.

Pero el Consejo de Gobierno, que ahora defenderá los sistemas forales, con el voto en contra aludido, ha cambiado de criterio en los últimos meses que lleva de existencia; y el cambio se marca precisamente al dictaminar el proyecto del Estatuto Real.

El Consejo habíase mostrado enérgico respecto de la insurrección carlista y en cuanto a la exigencia de contribuciones a Navarra y Vascongadas, aunque por no convencerle la política administrativa de Javier de Burgos haya puesto objeciones a los proyectos sobre división en provincias y creación de los subdelegados de fomento[67]. Pero se muestra particularmente severo al examinar las cuestiones de traslado de aduanas y del libre tráfico de granos y semillas, y al plantearse la convocatoria de Cortes del reino, todo ello en el mes de enero.

El día diecisiete, bajo la presencia de la propia reina gobernadora, después de los saludos y promesas de lealtad,

> «en la real presencia de S. M. –dice el acta– se leyeron las minutas de los oficios, acordados en la sesión anterior, para contestar a los Ministerios de Hacienda y del Estado sobre la traslación de las aduanas de Cantabria a las costas y fronteras […] y se examinó el proyecto de ley que se había pasado al Consejo por el Ministerio de Fomento acerca del libre tráfico de los granos y semillas, todo lo cual fuere oído por S. M. con muestras de la mayor complacencia»[68].

El dictamen sobre aduanas lleva fecha del día siguiente, 18 de enero, y se transcribe íntegramente como apéndice por su importancia, y porque muestra las

---

[67] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 184 y ss.

[68] AHN, Estado, legajo 906, carp. 39, con la reseña de la sesión y el texto del dictamen sobre traslación de las Aduanas.

opiniones del Ministerio, que ahora coinciden con las del Consejo de Gobierno, aunque después serán divergentes en bastantes facetas[69].

Dos aspectos importantes tiene este dictamen, el económico y el político. Respecto a lo primero destaca los daños graves «que causa el régimen económico de aquellas Provincias»[70] por el escandaloso contrabando; por la pérdida de derechos de aduanas, que han de suplir las otras provincias por impuestos; porque se hace preciso evitar la salida de productos sin manufacturar que podrían ser base del desarrollo industrial y también para lograr un tráfico expedito con las demás provincias del reino. Efectivamente, era anhelo general el lograr una mayor fluidez en el tráfico de mercancías. Así la Diputación de Álava había pedido el año anterior a la del reino de Navarra se quitasen mutuamente los recargos impuestos a los frutos y efectos de cada provincia. Navarra había representado a S .M. en nueve de septiembre de 1833 para que hubiera libertad de tránsito sin derechos entre los distintos reinos de España y al exportar al extranjero[71].

Pero lo que destaca en el dictamen es el rigor del Consejo de Gobierno y su criterio de dictar las medidas legales «sin exigir la anuencia de las Diputaciones», conclusión a las anteriores épocas constitucionales; por simples «razones de utilidad y conveniencia públicas»; «sin que se entre en discusión sobre los fueros» (se trataba de un evidente contrafuero, pues ante la regla civil «se está en el caso de no usar contemplaciones» y se tiene fuerza para sostener las disposiciones de la Corona y del Gobierno). Si añadimos la calificación de «objeto tan importante» al asunto, se adivina claramente que estas mismas razones y circunstancias son algunas de las que el Ministerio de Martínez de la Rosa podría haber expuesto como fundamento de la imposición a Navarra y Vascongadas del Estatuto Real, de no haber optado por un discreto y eficaz silencio.

Pero ese mismo criterio del Gabinete se comprueba después en la sesión del Consejo de Gobierno de 31 de enero, en la que

> «los Señores Arzobispo de México y duque de Bailén dieron cuenta en esta sesión del resultado de la Comisión que se les confirió en la anterior y dijeron que, habiendo pasado a la Secretaría de Estado encontraban reunidos a los ministros» […] e hicieron con ellos un examen amplio, que detallan de la situación de la guerra y posibilidades de financiación y añaden: […] «dos especies oyeron con satisfacción los comisionados, en esta conferencia […] 2ª

---

[69] Ver Apéndice I.

[70] Adviértase que sin haberse eliminado el sistema político separado de Provincias Vascongadas y Navarra, el dictamen emplea la denominación de «régimen económico de aquellas provincias», idéntica a la empleada con posterioridad a verificarse la unidad constitucional».

[71] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 38, sesiones de 28 de junio de 1833 y 9 de septiembre de 1833.

> es del Ministerio de Estado reducida a que siendo los puntos cardinales, el primero la deliberación carlista, y el segundo la convocación de Cortes de la cual están ocupándose con eficacia no solamente urge el que aparezca triunfante el gobierno completamente **en todas las provincias**, sino que además se presente bajo un punto de vista si no imponente, al menos respetable, al tiempo de convocarse y reunirse los diputados del Reino, porque sin esta circunstancia sería una arriesgada e imprevisada la medida de que tenemos en la nación vecina un ejemplo deplorable».

Vamos a examinar ya en detalle la posición del Consejo de Gobierno respecto a los sistemas forales y aplicación del Estatuto Real en las Provincias[72].

3. VOTO DEL MARQUÉS DE LAS AMARILLAS

Como ya se ha hecho mención, al terminar el largo período de sesión continuada del Consejo, del 9 al 24 de marzo, el 23 presentó el Marqués de las Amarillas una extensa proposición pidiendo se respetasen los Fueros y que en ese sentido se eleva se una exposición a S. M.:

> «En el proyecto de Estatuto Real –comienza el escrito– que S.M. la Reina Gobernadora ha tenido a bien someter al examen del Consejo de Gobierno, no se hace referencia alguna de las Provincias exentas hablándose de las de Ultramar, y este silencio me convence de que la intención del Gobierno es conservar a aquellas sus Fueros y libertades, pues de otro modo hubiera tenido que dedicar algunos artículos a la particular convocatoria de los Diputados de aquellos Países.
>
> Partiendo pues de este principio, creo que sería tan justo como político, convocar al mismo tiempo que las Cortes del resto de España, las particulares de Navarra, y las Juntas Generales de las Provincias Vascongadas».

Es de notar, cómo la postura del Marqués, contraria a la del Ministerio, la funda en una argumentación a la que aplica los tres iguales calificativos que el Gabinete empleará en la Exposición Preliminar del Estatuto para justificar el «quitar hasta el último asomo de esperanza a la facción aleve» y aplicar el Estatuto a toda la Nación. «Es no menos justo que político y conveniente quitar…» afirma la Exposición; en tanto que el Marqués pide al Consejo manifestar a la Reina «cuan justo, como político es que al tiempo de convocarse las Cortes de la Corona de Castilla y León reunidas… Se convocasen igualmente las de Navarra y Juntas Generales de las Provincias Vascongadas en las respectivas capitales de cada una». Y explica sus razones, que no se transcriben por cuanto están

---

[72] Así se designa, sin calificativo alguno, a las Provincias Vascongadas y Navarra en mucha documentación de la época.

recogidas esencial y casi literalmente en el dictamen del Consejo que se trata a continuación. El Consejo tomó el siguiente acuerdo:

> «Sesión del 25 de marzo continuando hasta el 29 del mismo: habiéndose examinado la precedente proposición del Sr. Marqués de las Amarillas, el Consejo, conformándose con ella en todo lo substancial, acordó se dirigiese una exposición al Gobierno en los términos que constan por la adjunta minuta. De este dictamen del Consejo disintió el Sr. Arzobispo de México sin desconocer los principios y consideraciones de justicia y de política en que está fundada la proposición del Sr. Marqués de las Amarillas, pero porque conceptúa el Arzobispo que otras consideraciones no menos graves en su dictamen pueden contrapesar aquellas; como por ejemplo el que la Cataluña, Aragón y otras Provincias que han tenido Fueros particulares podrán pretender o aspirar a la renovación con este motivo, y porque resultaría que los países que se han mostrado en su generalidad desafectos al legítimo Gobierno de la Reina Nuestra Señora conservarían sus Fueros y exenciones intactos, al paso que las Provincias como la Cataluña no solo no recobraban la suya, sino sufrían todos los inconvenientes que a las provincias industriosas y fabricantes se le siguen de la franquicia del territorio a las Provincias exentas. Sin embargo el Sr. Arzobispo no se opuso a que el oficio al Ministerio con motivo a la propuesta del Sr. Amarillas se extendiese, no sin hacer mención de su opinión, bastando quedarse consignado en el acuerdo de este día, de que certifico, Ofalia, rubricado»[73].

El siguiente día se remitía al Consejo de Ministros el dictamen del Consejo.

Al final de la sesión del día 29, el arzobispo de México completó la exposición de su criterio explicando su voto por escrito que autentica el secretario, Conde de Ofalia. Tanto el dictamen como el voto escrito del arzobispo los transcribimos, por su importancia, como apéndices[74].

4. EL CONSEJO DE GOBIERNO LO HACE SUYO

El Consejo de Gobierno, haciendo constar el silencio del Estatuto, en cuanto a Navarra y Vascongadas, al contrario de las provincias de Ultramar, plantea claramente el dilema «pues podría significar»:

-«que se pensaba no hacer novedad en los Fueros, libertades, y formas representativas de aquellas Provincias».

-«o por el contrario, denotar que se les quería sujetar desde luego a la Ley común, tratándolas en un todo como a las demás del Reino».

---

[73] Para todo ello, Archivo Histórico Nacional, legajo 892 citado, carp. 21.

[74] Apéndice, núms. II y III.

Los términos del planteamiento no requieren comentario. Pero a diferencia del voto del Marqués de las Amarillas, aquí el Consejo se coloca en la postura exacta; si aquel se inclinaba a pensar que el Gobierno quería respetar los Fueros, el alto órgano del Consejo de la Regencia argumenta, como «si esta última (la de suprimirlos) fuera la opinión del Ministerio». Y para ese supuesto, se apresura a examinar tan importante cuestión y anticipa su dictamen a la publicación del Estatuto, para que el Gobierno y la reina gobernadora pudieran reconsiderar su posición.

Toma en lo esencial el dictamen la argumentación del Marqués de las Amarillas.

Será justo el mantener los Fueros porque Navarra y las Provincias Vascongadas se hallan en posesión no interrumpida de un sistema representativo especial, sancionado por los reyes anteriores.

Será político, por cuanto de manera rotunda, al convocar las Juntas Generales de Provincias Vascongadas y las Cortes de Navarra se tranquilizarían respecto a la intención de respetar los Fueros y se quitaría este elemento del estandarte del pretendiente, o se neutralizaría, y a los ojos de Europa se daría un gran ejemplo a las potencias del respeto de situaciones y renuncia a innovaciones peligrosas.

Y sería también conveniente además de las razones dichas, por cuando desconcertaría y quitaría fuerza al bando carlista, se reforzaría el cristino, se obtendría el juramento por las Juntas Generales y Cortes navarras de la reina, la votación de algún servicio pecuniario, la claridad de sus posturas, y que propusieren los medios mas convenientes de acabar la guerra, prestando su mayor apoyo.

Otra consideración importante se hace en el Consejo. Si este en el dictamen, que designamos como general, al Estatuto ha querido evitar una elección total por provincias para las procuradores, conservando el sistema tradicional de ciudades con voto en Cortes, reconociéndolo a las que ya tenían ese privilegio, con mayor razón se podría aplicar esto a las forales. «Y si en lo sucesivo se creyese conveniente que la representación nacional de toda la península española deliberase reunida en un solo cuerpo (aunque dividido en dos estamentos)» se arreglaría con aquellos países la forma de evitar representantes de cada uno de sus brazos de los estados llano o nobles para los respectivos estamentos. La hábil fórmula de transacción suponía aplazar definitivamente la cuestión constitucional, cuando el Gobierno intenta resolverla ya definitivamente.

En dos ocasiones posteriores recordará el Consejo al Ministerio su criterio sobre Fueros. En el dictamen de 20 de mayo de 1834 a la convocatoria y Ley de Elecciones. Insistiendo en su punto de vista de convocatoria separada de Juntas

Generales y Cortes de Navarra; y en el 4 de julio del mismo año sobre división en partidos de las cuatro provincias forales, en que recordando el dictamen de 26 de marzo sobre el Estatuto, recomienda

> «se dirigiese la soberana aprobación hasta tanto que terminada la guerra civil que las aflige, se pueden plantear y llevar a efecto sin inconveniente las reformas o innovaciones que sean necesarias»[75].

5. VOTO EN CONTRA DEL ARZOBISPO DE MÉXICO

El excelente elenco de razones que el de las Amarillas propuso y el Consejo hizo suyas, no logran convencer al arzobispo de México que, sin desconocerlas, piensa que «otras consideraciones no menos graves en su dictamen pueden contrapesar aquellas»: si a los países que «en su generalidad» se han revelado se les conserva los Fueros, podrían aspirar a su restablecimiento los fieles, como Aragón y Cataluña, que tuvieron también existencia política independiente cuando, además, soportan económicamente las consecuencias de que Navarra y las Provincias Vascongadas sean provincias exentas.

Mas su argumentación se refuerza con el voto escrito, el que recuerda al Consejo el dictamen sobre traslación de las Aduanas a la frontera de Francia, en que coincidió con el Gabinete en desconocer los Fueros y no usar de contemplaciones. Por ello opina «se deje a la discreción del Ministerio y al tiempo y medios oportunos para llevar a efecto **la uniformidad de Gobierno en todas las Provincias de la Monarquía**».

He aquí expresado diáfanamente el problema. El Gobierno ha decidido para este momento la uniformidad política y no debe el Consejo retractarse de la postura firme adoptada anteriormente, ni oponerse al Gabinete.

Porque, además –concluye–, las ventajas esperadas de debilitar la rebelión:

> «no son tan verosímiles como el perjuicio tenido de que por ella se insolente más, […] al paso de que los demás españoles de las Provincias fieles que la combaten, se disgusten con tal distinción, que demuestran **injusta** los documentos pasados al Consejo, cuando se pidió el dictamen sobre la traslación de las Aduanas»[76].

---

[75] AHN, *Sección de Estado*, legajo 906, carp. 85.

[76] Los subrayados son del autor.

6. EL GABINETE Y LA CORONA MANTIENEN LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO

Como se ha anticipado, el Gabinete y la Corona mantuvieron su decisión, contra los informes del Consejo de Gobierno, y a pesar, o precisamente por ellas, de las difíciles circunstancias de la guerra civil que en estos meses adquiría un terrible desarrollo. Este desarrollo puede expresar el cambio de opinión del Consejo, según Rodríguez Garraza[77], por entender el Marqués de las Amarillas que lo foral era elemento imprescindible de una posible pacificación, juntamente con otros.

El Estatuto Real se sanciona por la reina gobernadora el 10 de abril de 1834 y se publica en la Gaceta los días 15 y 16, con validez en toda la Nación, sin ninguna mención de las Provincias Forales, como un acto de poder constituyente que afecta esencialmente a estas, y de manera definitiva; lo único que hará, en vistas de las circunstancias de la guerra y ocupación de parte de su territorio, es, supuesta la aplicación del Estatuto, dar normas especiales de elecciones en la Real Convocatoria. Para Navarra en concreto, y ante las exposiciones de la Diputación, la reina gobernadora, en Real Orden de 16 de junio de 1834, declarará expresamente su vigencia según se estudia posteriormente.

La decisión tiene todavía mayor valor y transcendencia si se considera que Don Carlos, desde Portugal había confirmado expresamente los Fueros en los primeros días de abril, al mismo tiempo que reconocía oficialmente como jefe a Zumalacárregui[78].

---

[77] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*. Ver su excelente capítulo VII, 2) y 3), pp. 180 y ss.

[78] *IBID*., p. 213.

IV. EL ESTATUTO REAL VISTO DESDE NAVARRA

1. EXPOSICIÓN DE LOS COMISIONADOS A MARTÍNEZ DE LA ROSA

Cuando el Estatuto Real se promulga en la primera quincena de abril, la Diputación del reino tiene comisionados en Madrid desde los últimos días de marzo a dos de sus más destacados miembros: D. José María Martínez de Arizala, del brazo militar, designado por las últimas Cortes del Reino de Navarra de 1828-29; y el Barón de Bigüezal, futuro Conde de Guenduláin, D. Joaquín Ignacio Mencos, designado por el Ayuntamiento de Pamplona, en sustitución de D. Joaquín Lecea, destituido por el virrey y capitán general Valdés, el 26 de enero anterior, por su tendencia carlista y tener parientes en las filas de estos.

Arizala ha sido el portavoz y abanderado de la Corporación al hacerse la proclamación de Isabel II en Pamplona. Bigüezal, miembro destacado del brazo noble, de gran prestigio, excelente literato y conocedor de las instituciones navarras, es notable ejemplo de fidelidad a estas y a su condición liberal. Su elección para diputado ha sido un gran acierto, por su competencia y tacto y por sus relaciones con los políticos y mandos del Ejército, prestará eminentes servicios a la Corporación, a Navarra y a la causa isabelina, aunque no pueda conseguir el triunfo en el trascendental asunto de supervivencia del régimen constitucional navarro[79].

La estancia en Madrid de Bigüezal y Arizala permite a la Diputación del reino de Navarra una reacción inmediata a la promulgación del Estatuto. A los ocho días de su publicación, el 23 de abril, y después de las gestiones verbales, presentan una exposición a Martínez de la Rosa, primer secretario de Estado, protestando de la aplicación a Navarra. Sin embargo, la Corporación como tal, aguardará para insistir en la protesta a los decretos de elecciones, y su representación a la reina gobernadora se demorará hasta el 6 de junio.

Relata Bigüezal en sus *Memorias* cómo,

> «Aunque al parecer habíamos terminado nuestra misión, la Diputación de Navarra, nuestra comitente, nos encargaba diversos asuntos que debíamos desempeñar en la Corte antes de nuestro regreso, y esto nos obligaba a retardar algunos días el viaje, tanto más cuanto que este no podía emprenderse a toda hora y era menester ocasión segura, especialmente en llegando a los límites de Navarra.
>
> Pero de pronto surgió una cuestión importantísima, vital, para la existencia política de Navarra, cuestión conocida de pocos, y que me interesó personal-

---

[79] Ver MENCOS, Joaquín Ignacio, *Memorias de don Joaquín Ignacio Mencos, Conde de Guenduláin, 1799-1882*. Prólogo del Conde de Rodezno, Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1952.

> mente en alto grado, como diputado que era entonces, verdaderamente foral como ahora se dice, pero que en aquel tiempo no se titulaba así, pues que era Diputación permanente de Cortes, de las cuales recibía encargos especiales, y a las cuales daba cuenta de sus obras al reunirse la nueva legislatura.
>
> Es el caso que llegó a nuestros oídos la próxima publicación del Estatuto Real, y la consecuente convocatoria a Cortes generales del Reino.
>
> Desde luego se nos presentó la cuestión de si Navarra, que por su Constitución vigente tenía sus Cortes propias, debía ser convocada a las Generales de España, cuando nunca lo había sido ni concurrido a ellas.
>
> Bien poco dudamos en formar juicio nuestro, pero antes de dar paso alguno debíamos consultar a la Diputación.
>
> Así lo hicimos, y con su autorización dimos todos los pasos conducentes para que Navarra no fuese convocada como las demás provincias, y para que en tiempo oportuno, convocadas sus propias Cortes, determinasen estas la forma y modo de continuar en adelante, ora estableciendo medios de conservar entrambas Constituciones, ora dictando reglas y concertando arreglos para una incorporación legislativa por los únicos medios legales posibles.
>
> Hallando dificultades para esto, presentamos al Gobierno una comunicación, en que, exponiendo todos los principales puntos de la Constitución o Fueros de Navarra, protestábamos la convocatoria como incompatible con la existencia de nuestras Leyes fundamentales, atendida la incompetencia de la Diputación para resolver tan importante y fundamental cuestión.
>
> Los pormenores de este asunto y la copia de la exposición que yo redacté, y que firmamos Arizala y yo, podéis verlos en un legajo que guardo con el título de *Documentos para la Historia de Navarra*»[80].

El relato del Barón da idea clara de la rapidez de las consultas y gestiones, que debieron comenzar anteriormente a la promulgación del Estatuto, ante las noticias de prensa y las que pudieran adquirir los comisionados, cuando el 23 de abril formalizan ya por escrito la representación al presidente del Consejo de Ministros.

Esta magnífica exposición se transcribe literalmente como Apéndice por su importancia[81], pues ofrece uno de los mejores resúmenes del sistema navarro que conocemos[82], y hace un planteamiento claro y exacto de la situación, con valentía y habilidad.

---

[80] *IBID*., pp. 94-95.

[81] Ver Apéndice IV. Se toma de AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 39, sesión de 5 de mayo de 1834.

[82] Ver DEL BURGO, J. I., *Origen y fundamento, op. cit*., primera parte, II, «El régimen constitucional navarro». Fue propósito nuestro estudiar detenidamente esta cuestión, y teníamos preparado material; pero ante la coincidencia de ambos trabajos se ha excluido en el replanteamiento de este trabajo.

Según los dos diputados, «la inclusión del Reino de Navarra en la convocatoria general sería hoy impracticable, perjudicial e injusta», con un paralelismo claro de calificativos con los que el Gabinete y el Consejo de Gobierno han discutido si el criterio era o no «justo, político y conveniente». Únicamente matizarán con la afirmación de ser «impracticable», puesto que la convocatoria supone un contrafuero, al que la Diputación del reino debe oponerse, «y ni su honor ni su juramento les permiten a sus individuos otra conducta».

Planteado el esquema del régimen navarro y demostrado que la convocatoria se opone a él, razonan emocionadamente la difícil postura de la Corporación; y hacen ver la irritación popular y el dolor que a los navarros fieles «a la legitimidad produciría el «ver violar y sepultar sus antiguas leyes patrias en el mismo día y al eco de restauración de las de Castilla, cuando pudieran esperar la unión y armonía general alcanzada legal y legítimamente», para lo que proponen se suspendiera actualmente la convocatoria al reino de Navarra, y, terminada la guerra, reunir las Cortes propias de este, con lo que «llegado este caso, ya el Gobierno tenía un cuerpo legítimo y autorizado con quien transigir las cuestiones que creyese más útiles al bien general». El escrito finaliza protestando ya de inmediato «si es que se lleva a efecto la convocatoria general, incluyendo en ella como una provincia particular al Reino de Navarra».

Desde la legalidad navarra, la posición de los diputados y de la Corporación era correcta, y es clarividente el escrito en cuanto a la incompatibilidad de la aplicación del Estatuto, y a la transformación de Navarra de reino a provincia que aquel supone. La Diputación aprobó al día siguiente la contestación a los dos diputados, que no se transcribe en el acta, y no tomará postura oficial por sí, hasta no conocer del mismo modo la convocatoria en los primeros días de junio, como queda indicado.

Por cierto, que en la misma sesión del 5 de mayo, en que se conoce la exposición de los comisionados a Martínez de la Rosa, la Diputación tiene conocimiento del nombramiento por la reina gobernadora a D. Jerónimo de la Torre y Trasiena como regente y comisionado regio del reino, encargado de la Policía del reino. En el oficio, el comisionado pide a la Diputación indique medidas a proponer para restablecer el orden y tranquilidad en Navarra (están recientes las depuraciones del virrey Valdés), principal objeto de esta Comisión, «a lo que la Corporación contesta indicando que se aumenten las fuerzas, procurando impresionar a todos los navarros que pueden permanecer tranquilos en sus casas, sin temor de que se moleste a los pacíficos, según las medidas benéficas marcadas por la Reina Nuestra Señora en sus Reales Decretos». Como se verá, fue bajo el comisario regio ante quien se realizaron las elecciones, y no ante el virrey, o virrey en funciones como jefe político.

2. LA CONVOCATORIA ES OFICIAL

Con fecha 24 de mayo, escriben los comisionados, confirmando que la convocatoria a Cortes generales del reino incluye a Navarra, que son tres los procuradores a elegir, el modo particular de hacer esta elección acordado para Navarra y Vascongadas, y las gestiones que han hecho[83]. La noticia la supieron «por conductos fidedignos» en el día anterior, y

> «desde el momento resolvimos nuestra entrevista con el Ministro de Estado, la que no hemos podido lograr hasta esta noche, y habiéndole explicado nuestros temores, nos ha manifestado sin rebozo lo que sabíamos en secreto.
>
> A nuestras fuertes y repetidas observaciones siempre ha contestado, que en el estado de ese Reino y demás provincias exentas no se podía adoptar otra medida ni mucho menos dejar esos países sin representación en las Cortes Generales de España.
>
> La pronta salida del correo no nos permite repetir a V.S.I. nuestras réplicas fundadas en todas nuestras Leyes y la esencia de nuestra Corporación. Todo ha sido en vano, así como la exposición que con anterioridad le teníamos presentada, y de que remitimos a V.S.I. copia con nuestro oficio nº 3».

Parece que es en esta entrevista del 23 de mayo la primera vez en que Martínez de la Rosa indique de manera expresa la trascendental resolución del Gobierno y de la Corona, que los comisionados ya conocían «en secreto». Descorazonados, indican a la Corporación la inutilidad de su exposición del 24 de abril, y de su insistencia en la entrevista: «Todo ha sido en vano».

La Diputación «acordó que inmediatamente se envíe con propio una carta a coger el correo en Tudela», «diciéndoles que en el momento que la reciban se pongan en marcha para esta Capital», pues

> «como este es el negocio más granado y de consecuencias que puede ocurrir a la Diputación, considero indispensable la reunión de todos los individuos para resolver lo que más convenga; y… si antes de su salida creen V.S.S. conveniente volver a entrevistarse con el Excmo. Primer Ministro de Estado y manifestarle que, ligada la Diputación por un juramento solemne a procurar la observancia de las leyes que S.M. nos tiene concedidas, les es absolutamente imposible a sus individuos intervenir en el nombramiento de diputados, ni hacer gestión alguna que conduzca al mismo objeto, lo verificarán así».

En esta forma se resolvió la discusión habida en la sesión, al manifestar el diputado Gaztelu su opinión de que los comisionados, antes de regresar, «repitan al Gobierno la protesta que tienen hecha». «Y los demás señores diputados repusieron que no se creen en el caso de repetir la protesta hasta que se comu-

---

[83] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 31 de mayo de 1834.

niquen de oficio a la Diputación las órdenes del Gobierno». Se ve que, al final, prevaleció el criterio de Gaztelu, de agotar las gestiones, dejando la realización a la discreción de los compañeros en Madrid.

La comunicación oficial llegó junto con un oficio del virrey en funciones, Conde de Armildez de Toledo, «incluyendo un ejemplar impreso de la real convocatoria de las Cortes Generales de España, para que S.S.I. disponga su cumplimiento», del que se trata en sesión del 2 de junio, se pide informe a los síndicos al día siguiente, y se contesta el día 4[84].

Pero es la sesión del día 6, donde la cuestión se plantea en toda su integridad. Por una parte, se lee un extenso y bien razonado oficio de Arizala y Bigüezal en el que dan cuenta detallada de las gestiones y juzgan la situación; por otra, la propia Diputación aprueba una representación a la reina gobernadora fijando la postura de la Corporación; y, finalmente, en ella se conoce también de documentos enviados por el comisario regio para la celebración de elecciones y se aprueba la contestación[85].

3. REPRESENTACIÓN DE LA DIPUTACIÓN DEL REINO A LA REINA GOBERNADORA

La representación a la Corona, escrita en un lenguaje respetuoso y enérgico, hace historia del reino de Navarra. Menciona «las Cortes de Burgos de 1515, en que se verificó la feliz incorporación a los de Castilla, mediante un pacto solemne y obligatorio entre la potestad real y el mismo reino», y también alude a los juramentos de los reyes, que precede al juramento de fidelidad a los Tres Estados, el último de los cuales lo realizó Fernando VII. «Navarra, Señora, ha sido y es Reino independiente y separado», afirma claramente.

Señala después el origen de la Diputación del reino, y lo limitado de sus facultades, ajustadas al mandato escrito que las Cortes le dan al designarla, como para ella lo otorgaron las de 1828-1829.

> «Los deberes que le impone esa obligación con que aceptó su encargo, no le permiten traspasarlos a no ser infiel al juramento, y exponerse a incurrir en la execración pública.
>
> Circunscrita la Diputación a este estrecho círculo cree que lo barrenaría notablemente si correspondiendo al Real Decreto que se le ha comunicado interviniese en la elección de los tres procuradores a Cortes Generales de España…

---

[84] *IBID*., sesiones de 2 y 4 de junio de 1834.

[85] *IBID*., sesión de 6 de junio de 1834. Ver también RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 180 y siguientes, así como DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 138 y siguientes.

> El punto, por su gravedad e importancia, toca privativa y exclusivamente resolverlo a los Tres Estados, y juntos en Cortes Generales podrán acaso deliberar con el acierto que corresponde lo que sea más interesante y conducente al Real Servicio de V.M. y común felicidad».

La representación, después de hacer expresión de confianza en la reina concluye:

> «Si contra toda esperanza, el superior discurrimiento de V.M. no tuviese a bien acceder a esta reverente solicitud, confía a lo menos la Diputación que no será de su Real desagrado que en cumplimiento de sus estrechos encargos, haga la más solemne protesta de que no pare perjuicio cualquier resolución que en oposición a sus fueros se sirva tomar V.M.
>
> Suplica a V.M en su mayor rendimiento se digne acoger benignamente y tomar en consideración esta reverente exposición hija del acreditado celo que por el mejor servicio de V.M. anima a la Diputación a presentarla a sus R.P., y en su vista esperar **se sirva declarar, que Navarra como Reino separado y de por sí, no debe concurrir a las Cortes Generales de España por medio de procuradores algunos, a lo menos por ahora, y mientras que reunidos los Tres Estados** con mandato de V.M. se acuerde lo que sea más útil e interesante al Real Servicio de V.M. y su pública prosperidad. Así lo espere merecer… Pamplona, 6 junio 1834… La Diputación… F. Bartholomé Otenza, abad de Fitero, Gaztelu, Vidarte, Recart de Landíbar, Cruzat. En su acuerdo, J. de Yanguas y Miranda, secretario interino».

Es clara la representación de la Diputación, coincidente con la de los diputados comisionados en Madrid a Martínez de la Rosa, presidente del Consejo de Ministros, y no precisa de comentario.

El planteamiento de la cuestión constitucional y de régimen es nítido, tanto desde el Gabinete de Madrid y el Consejo de Gobierno, como por parte de la Diputación del reino de Navarra y sus comisionados.

4. CRITERIO DE LOS COMISIONADOS

Veamos, ahora, la información y opiniones de los comisionados. Merece la pena transcribir varios de los párrafos del extenso oficio por los elementos de juicio que proporcionan.

> «… habrá visto V.S.I. nuestros pasos y razones, empleados en vano para evitar la convocatoria del Reino de Navarra a las Cortes Generales de España, que se ha publicado por Decreto de 20 de mayo en la Gaceta del 25…
>
> Todas las explicaciones del señor Ministro de Estado en la entrevista que con S.E. tuvimos y que según nuestro oficio nº 7 nos indicaban, que el método de elección de procuradores que se ha ordenado para nuestro reino, ha sido preferido por creer que así se daba más intervención a las Corporaciones del

país; y por consiguiente están en la idea de que ha de subsistir y continuar sus funciones la Diputación. Y como dijimos a V.S.I. en el último oficio, combatimos la intervención que se nos daba, y la pretendida conveniencia y acierto del método elegido».

Indican después que para mejor desempeñar su obligación y comisión, expresan su opinión sobre la convocatoria a Cortes Generales,

«… para conservar ileso nuestro honor en medio de tan complicada como peligrosa situación».

«El artículo 47, título 3º de la Real Convocatoria de 20 de mayo, dice que «en atención al estado en que actualmente se hallan las Provincias Vascongadas y la Navarra, y para desviarse lo menos posible del espíritu y disposición de este Real Decreto, se verificarán por esta vez las elecciones para procuradores a las Cortes Generales del Reino en la forma siguiente:

Las respectivas Diputaciones compuestas de todos los individuos que tengan voto en ellas, apegándoseles dos vocales del Ayuntamiento y el Síndico procurador foral, del pueblo donde tuviese su residencia la Diputación, y además un número igual de las personas más pudientes de la provincia, procederán a nombrar los procuradores del Reino que les correspondan, verificándolo por el mismo método y con las mismas formalidades que se han determinado por regla general en este Real Decreto.

Desde luego presenta a nuestra vista el precedente artículo. 1º) Que el Reino de Navarra es convocado a un cuerpo legislativo extraño para él por sus leyes y por la práctica. 2º) **Que de hecho espira su cuerpo legislativo propio**, y por consiguiente, sus leyes particulares. 3º) Que por consecuencia precisa, concluye la representación conservadora, o sea la Diputación nombrada por sus Cortes, y que deberá tener fin en la reunión de otras Cortes propias. 4º) Que encierra manifiesta contradicción el método de elección ordenado en el citado Real Decreto, dando parte en la organización de un nuevo Gobierno, a un cuerpo que debe expirar con el Gobierno derogado de hecho…».

El diagnóstico de la situación que hacen Arizala y el futuro Conde de Guenduláin es insuperable. Y no menos acertada es la concreción de las dos posturas que ante sí tiene la Corporación, y las razones para la elección de una u otras:

«Ya sea mirando en primer lugar el dejar salvos los derechos de nuestros fueros, ya anteponiendo las ventajas económicas y administrativas a lo puramente legal y honorífico».

«Por el primer principio, la Diputación actual intimada a elegir diputados o procuradores para las Cortes Generales de España, deja de existir en el mismo hecho de organizarse un nuevo cuerpo legislativo incompatible con su existencia, y **por consiguiente debe manifestar al Gobierno su fin y disolución**, antes de pasar a una elección que produciría anomalías e ilegalidades equívocas y poco dignas de nuestro honor y nuestro nombre».

> «**Una protesta respetuosa, acompañada de una dimisión de nuestro cargo**, fundadas ambas en la pureza de nuestra conducta y temor de nuestra deshonra, será el último acto de nuestra triste administración, y salvará el derecho de un pueblo desventurado, a unas leyes respetables, para días más tranquilos, en que el noble corazón de nuestra joven reina, pudiese dispensarles una acogida más benigna».

Para este caso, de disolución de la Diputación, prevén formar Juntas particulares, análogas a la ya existente del Camino de la Burunda (hacia Vitoria), que cuidasen los intereses y respondieran a los acreedores.

> «Pasando ahora al segundo medio de **preferir las ventajas económicas y administrativas a lo puramente legal y honorífico** [el subrayado está en el acta], no se puede menos de citar las Diputaciones de las tres Provincias Vascongadas, que más flexibles por su instituto, y menos revestidos del carácter delicado de delegados de un Cuerpo legislativo, transigen más por este medio de ventajas efectivas y reales…».

Al subrayar los comisionados en su carta la posible segunda actitud de la Diputación, «preferir las ventajas económicas y administrativas» en contraposición a la de «dejar salvos los derechos de nuestros Fueros», han expresado para siempre los límites que marcarán el péndulo de las relaciones político-administrativas de Navarra y el resto de la Nación, hasta ahora reinos separados, y que la sabiduría popular acuñará con el conocido dicho de «el fuero o el huevo».

Pero para Bigüezal y Arizala no hay duda:

> «Por todo lo expuesto, Iltmo. Sr., somos del parecer que antes del inevitable caso de pasar a ejercer actos ilegales e impropios de nuestra institución, **debemos hacer nuestra dimisión anticipadamente**, precediendo aun una política advertencia de nuestras intenciones al Sr. Ministro de Estado, para que nunca se nos pueda acusar de excitadores, y dar lugar al remedio, si es que S.E. lo prefiere a nuestra resuelta medida».

Sin embargo, han visto la firmeza de las autoridades centrales, e indican también su postura para el caso límite:

> «Para el caso de que una orden expresa e incontestable…» «o una posición y circunstancias demasiado difíciles y delicadas, hiciesen a V.S.I, adoptar como más oportuno el medio de llevar a efecto el ordenado nombramiento de Procuradores, creemos necesario el que V.S.I. haga un acta salvando los derechos del Reino, y fundando las razones políticas de su condescendencia, cuya copia literal, acompañada de una exposición al 1er Secretario de Estado, y del Despacho, para elevarla a conocimiento de S.M., debería remitirnos a fin de presentarla nosotros a S.E.».

La comunicación, realmente importante y expresiva, de los diputados comisionados termina indicando que, a su juicio, deben quedarse todavía en

Madrid, pues «hoy vemos de la mayor importancia nuestra presencia en esta Corte, y el esperar en ella las instrucciones de V.S.I., a resultas de su discusión y resolución sobre el presente negocio».

La Diputación, al remitirles la representación para la reina gobernadora, hace constar a sus fieles comisionados su identidad con sus opiniones «en este delicado y escabroso negocio», y les encarga entregarla.

> «en sus propias manos a la Reina Gobernadora», «dejando a su discreción emplear los medios necesarios e insistir lo preciso…» «**haciendo la dimisión que V.S.S. me indican de nuestros destinos**» en el caso «de que contra mis fundadas esperanzas no produzca la representación el resultado favorable que todos deseamos…» «a no ser que nuevas circunstancias obliguen a V.S.S. a variar de opinión, en cuyo caso me lo comunicarán inmediatamente para caminar de conformidad en punto a la resolución que se haya de tomar».

Si en algunos momentos, tal como en los comienzos del reinado de Isabel II y de la guerra civil, la Diputación ha podido tener disidencias, ahora se muestra unida y consciente de que tiene que «caminar de conformidad», pero a través de la documentación se ve que realmente el criterio esencial es unánime en sus siete componentes, en defensa de sus Fueros y sistema.

5. FORCEJEO CON EL COMISIONADO REGIO

Pero el tiempo es llegado, y, como se ha indicado, en esta misma sesión De la Torre, el comisario regio, remite documentación e instrucciones para la promulgación del Estatuto Real y celebración de elecciones. La Corporación contesta al día siguiente que, habiendo enviado la representación a S.M., «en el interim no llegue su soberana resolución, nada puede hacer en la materia».

Empieza aquí una lucha de oficios durante varios días entre la Diputación y el comisario regio, ante la inminencia de la fecha fijada para las elecciones, el 24 de junio, con impresionante energía y dureza por ambas partes.

Así, el mismo día, el comisario regio replica en un segundo oficio:

> «que estando marcados en el art. 47 de la Real Convocatoria a Cortes el modo y forma con que debe procederse a verificar las elecciones, y encargado yo especialmente por S.M. la Reina Gobernadora de hacer ejecutar su Soberana disposición; he determinado que desde luego proceda V.S.I. en el día que quiera señalar, siendo uno de los del actual mes, a celebrar la Junta que prescribe dicha real resolución, no obstante lo que V.S.I. tiene representado a la Reina N^{a}. S^{a}…».

La Diputación contesta el día 9, manifestando otra vez más la imposibilidad de asistir: «estoy incapacitada de poder intervenir en ninguno de los referidos actos».

En el intervalo de estos dos días hasta el 11 de junio, el libro de actas aparece con tres folios cortados, siguiendo la numeración. No parece raro que hubiera dificultades para consignar los acontecimientos en tiempos tan borrascosos.

El día 11, De la Torre remite su tercer oficio. Forzando la realidad, expresa que idénticos a los Reales Decretos del Estatuto Real era el de Fernando VII de asistir a las Cortes que juraron reina a Isabel II y que, no obstante, la Diputación comisionó dos diputados que concurriesen, como lo hicieron, a las Cortes. Amenazando con usar de sus facultades regias para el cumplimiento del repetido art. 47 de la convocatoria de elecciones, acusa a la Diputación ya que «trata V.S.I. de entorpecerlo, y que S.M. la Reina Gobernadora selle con su Real desagrado una oposición tan infundada como intempestiva que V.S.I. demuestra hacer a sus benéficas miras…»[86].

La Diputación, ante lo apremiante de la situación, convoca al síndico único que subsiste y al licenciado Galarza nombrado para suplir a los destituidos por el virrey. Su informe es largo, y expresa claramente lo apurado de la situación.

> «Decimos, pues, que si bien es verdad que en circunstancias menos apuradas y delicadas a las que en el día se ofrecen, no dudaríamos en aconsejar a V.S.I y opinar, que en cumplimiento de los estrechos encargos que le tienen hechos los tres Estados juntos […], correspondería que abiertamente se esforzara en contradecir su intervención en el acto o actos para que V.S.I. está llamada […]; igualmente lo es, que no hemos podido perder de vista la posición dolorosa en que V.S.I se halla constituida, ni tampoco la fuerza moral que se hace para la ejecución y **los resultados funestos que una positiva negativa habrá de producir**, no solo con respeto a V.S.I., sino también a los intereses generales de sus naturales, y gobernados por estas consideraciones, y de lo que dicta la prudencia en un caso tan aflictivo, y que según el lenguaje con que se explica el Sr. Comisionado Regio en su tercer oficio del día 9, trata en todo trance de llevar a puro y debido efecto las órdenes que le están comunicadas nos parece que habiendo practicado V.S.I. cuantas diligencias están a su alcance para evitar el golpe que le amenaza, no le queda otro remedio legal de que valerse, que el de insistir en reproducir los fundamentos propuestos en sus antecedentes oficios, a fin de inclinar su ánimo a que proceda con la detención que exige la importancia del asunto, **concluyendo con decirle**, que por defecto de facultades en V.S.I. y el manifiesto contrafuero que se cometería, se encuentra en la sensible necesidad de salvar estos inconvenientes, sin prestarse a una intervención que sería nula y de ningún valor; **y añadiendo por último**, que sin embargo, **si su mayor conocimiento, considerarse que puede concurrir V.S.I. con legitimidad, hará este sacrificio**, redoblando las pruebas de sumisión, respeto y

[86] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 11 de junio de 1834.

> decidida adhesión que tiene manifestada a la legitimidad e imprescriptibles derechos de la Reina Nuestra Señora, **con protesta de que en ningún tiempo la asistencia V.S.I. pueda traerse en consecuencia, ni parar perjuicio alguno a sus Fueros y Leyes fundamentales**, señalando para este preciso caso, y no otro alguno, el día que pareciese a V.S.I […]. De este modo se logra el doble objeto de salvar para lo sucesivo la Constitución fundamental del Reino, y que la insistencia en la oposición no se atribuya a una desobediencia, cual indica el Sr. Comisionado Regio…».

El dictamen terminaba aconsejando a la Diputación que no dimitiese por los posibles perjuicios que pudieran causarse a los naturales y para no aumentar la confusión existente y que pudieran aprovecharla los carlistas.

La Diputación aprueba el dictamen de los letrados, pero antes de mandar la contestación al comisario, recibe en el mismo día, el cuatro oficio de este insistiendo en sus acusaciones y exigencias:

> «…pondré en uso las amplias facultades que S.M. […] cualquiera que sean los pretextos a que se acogen para eludir la primera obligación de obedecer los mandatos y órdenes expedidas a nombre de la Reina Nuestra Señora, **de que los juramentos y los ridículos encargos de sus comitentes no han podido dispensarles**…».

La Corporación contesta inmediatamente; su postura no es ridícula, sino muy justa y no es cierto lo que el comisario afirmaba en su tercer oficio sobre la asistencia de dos diputados a las Cortes que juraron heredera a Isabel.

> «Sin duda se ha padecido equivocación en el informe que han podido dar a V.S. de que dos Diputados de mi seno concurrieron a la jura de Nª. Augusta Reina Dª. Isabel II, en virtud del Real Mandato que V.S. recuerda, pues **no fue invitada a ese acto solemne**, ni tampoco nombré personas algunas que asistieran a mi nombre, ni aún cuando se hubiese dispensado ese honor me habría sido imposible aprovecharme de el porqué no tenía facultades para ello…».

La Diputación continúa insistiendo en su naturaleza y falta de facultades para concurrir a la elección pero, al fin, y tal como se reflejaba en el dictamen de los síndicos, cede en su postura, salva su intervención, y consiste en concurrir a la elección. El momento es histórico, y se comprende la decisión de la Corporación, pues debe estar bien convencida de la firmeza del Gobierno y de la reina gobernadora y de que el nombramiento del comisario regio, efectuado los últimos días de abril ha tenido como motivo fundamental el asegurar la celebración de las elecciones y aplicación del Estatuto. Así accede a participar en la elección sea esperar al resultado de la representación a la reina gobernadora y de las gestiones de sus comisionados.

> «Sin embargo, si el impedimento legal, que en mi opinión invalidaría el acto de mi concurrencia, considere V.S. que **no puede servir de motivo justo para**

> **relevarme de la asistencia, y se persuade V.S. que de este modo se formalizará legítimamente la elección, no tendré reparo** en corresponder a las intenciones de S.M. con protesta de que no pare perjuicio, ni se traiga en consecuencia la estrecha precisión en que se me pone. Y sirviéndose V.S. acordarlo así, podrá realizarse la reunión para la elección de los tres Procuradores en Cortes el día 30 del corriente mes, para cuando me prometo podrán llegar los dos Diputados que se hallan en la Corte».

Las relaciones se suavizan algo los días siguientes, y se repone en sus cargos a varios altos empleados, entre ellos al síndico Arbizu y al depositario, Durán, con la conformidad del virrey, Marqués de Moncayo[87].

6. LA CORONA CONFIRMA LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO

La decisión real no se hace esperar y se da cuenta de ella en la sesión del día 25[88]. En ella se transcribe oficio de los comisionados, explicando la inutilidad de sus últimas gestiones y de la representación entregada a S.M. y la contestación de esta, confirmando solamente la aplicación en Navarra del Estatuto Real. La contestación no pudo ser más rápida: el domingo, 15 de junio habían presentado la exposición de la manera que nos pareció más conveniente para su buen éxito y pronta resolución.

> «Omitimos referir a V.S.I. por escrito a la larga discusión que tuvimos con los S.S. Ministro de Estado y el Interior, porque creemos más fácil el verificarlo verbalmente a nuestra vista; pero le hacemos saber que pusimos todo nuestro conato, y conseguimos por fin que se nos diese por escrito la contestación a la exposición de V.S.I. de la que remitimos la adjunta copia por no arriesgar el original a la inseguridad de los correos».

La trascendental contestación va fechada el siguiente día, 16 de junio, y dice así:

> «Ministerio del Interior, S.M. la Reina Gobernadora se ha enterado detenidamente de la exposición hecha por la Diputación de Navarra en 6 del corriente presentada por V.S.I. solicitando Real declaración sobre que no deben concurrir sus procuradores a las próximas Cortes Generales del Reino convocadas en Madrid para el día 24 de julio próximo, a lo menos mientras que reunidos los tres Estados de Navarra se acuerde lo mas útil al Real Servicio y su pública prosperidad atendidos los Fueros de aquel país. En su visita, y deseando S.M. que los navarros disfruten de los beneficios que como madre común de los españoles, se propuso fijar en el Estatuto Real para el bienestar y el progreso

[87] *IBID*., sesiones de 21 y 23 de junio de 1834.

[88] *IBID*., sesión del 25 de junio de 1834.

> de todos los pueblos de la Monarquía, se ha servido mandar se cumplan en Navarra los Reales Decretos de convocatoria y elecciones del 20 de mayo último, y que en consecuencia se proceda al nombramiento de los tres Procuradores para las Cortes Generales en los términos que está prevenido en ellos. De Real Orden lo comunico a V.S.S. para inteligencia de la Diputación. Dios… Madrid, 16-6-1834. Moscoso S.S. Comisionados en la Diputación de Navarra».

La Real Orden recoge exactamente la petición de la Diputación en su representación del 6 de junio de que no se aplicase a Navarra el Estatuto y, por el contrario, se respetasen sus propias Cortes; pero invocando el bienestar y progreso de todos los pueblos de la Monarquía y queriendo que los navarros disfruten de ellos, manda se cumplan en Navarra los decretos de convocatoria y elecciones. La cuestión quedaba zanjada. Lo estaba ya desde los primeros días de abril anterior, cuando el gabinete y la reina gobernadora no atendieron la petición mayoritaria del Consejo de Gobierno en su informe al proyecto de Estatuto. La Diputación ha sostenido valientemente sus Fueros, pero su inteligente y enérgico esfuerzo ha sido en vano. Sus Cortes propias desaparecen.

7. SE CELEBRAN LAS ELECCIONES

Aunque el Gobierno había autorizado la prórroga de la fecha de elecciones hasta fecha posterior al día 30 fijado, y la Diputación pidió que se celebraran el 8 de julio, el comisario regio se negó al aplazamiento y la convocó para el citado día 30 de junio con oficio del 29.

Cuando la Diputación acepta el mismo día 29 la fecha señalada por el Comisario[89], se plantea la cuestión de si renovar o no la protesta:

> «al mismo tiempo se propuso si convendría renovar en el acto de la elección de Procuradores a Cortes la protesta que S.S.I. tiene hecha a S.M. y al Comisario Regio, en razón a la oposición con los Fueros y leyes de este Reino; y oídos los Síndicos, cuya opinión fue **que no era necesaria la repetición de dicha protesta, se acordó omitirla**».

Los últimos días se ha producido una discusión entre el Comisario de la Torre y el Conde de Armildez de Toledo, virrey en funciones, sobre quién debería presidir la elección, dejando el Conde libre el camino al comisario, al indicar este que tenía S.M. el encargo especial «del cumplimiento del R.D. de elección de procuradores a las próximas Cortes»… «por RR.OO. de 24 y 27 de mayo… que por ser reservadas no me es posible comunicar».

---

[89] *IBID*., sesión de 29 de junio de 1834.

La elección se celebra el día 30, tal como había fijado el comisario regio, sin la presencia de Arizala y Bigüezal, que no regresan de Madrid hasta el 15 de julio. Fueron elegidos D. Joaquín de Ezpeleta, D. José María Monreal y el Marqués de Montesa.

8. TRES CAMBIOS EXPRESIVOS

Varios acontecimientos de estos días confirman el cambio de régimen.

El mismo día 25 de junio, en que la Diputación recibe de los comisionados la R.O. mandando se cumplan en Navarra los Reales Decretos de aplicación del Estatuto Real, en la sesión de tarde

> «se leyó un oficio del Excmo. Sr. Conde de Armildez de Toledo, en cargos de Virrey, fecha de hoy, inserta una R.O. declarando que al mismo Sr. Excmo. le corresponde ejercer las funciones de **Gobernador Civil**[90] en la forma que sigue»:
>
> «Iltmo. Sr., el Excmo. Sr. Secretario de Estado y del Despacho del Interior en pliego del 18 del corriente me dice de Real Orden lo que sigue: «Excmo. Sr.: enterada S.M. la Reina Gobernadora de la exposición de V.E. de 10 del corriente, en que consulta cuáles son sus atribuciones políticas y gubernativas en la actualidad como Comandante General en cargos de Virrey que es de ese Distrito; se ha servido declarar que le corresponden y debe ejercer las funciones y carácter que están designados a los Gobernadores Civiles de las provincias. De Real Orden lo comunico a V.E. para su inteligencia y efectos correspondientes», y lo traslado a V.S.I. para su conocimiento y efectos consiguientes. Dios… Pamplona 25-6-1834. el Conde de Armildez de Toledo, Iltmo. Dip. de este Reino».

«Y se reservó la determinación a la junta de mañana». Al día siguiente, la Diputación acordó contestar al virrey en cargos, al oficio del día anterior sobre sus facultades como Gobernador Civil… «que S.S.I. queda enterada y que ha sido de su mayor satisfacción»[91].

La figura del Gobernador Civil era absolutamente extraña al régimen constitucional del Reino de Navarra. Asignarle al virrey esas funciones era considerarla como provincia, en cuanto al Poder ejecutivo, al igual que había hecho el Estatuto en cuanto al Legislativo.

El comisario regio, de la Torre, cuyo nombramiento el 3 de mayo, había sido también un contrafuero respecto al régimen del reino de Navarra, ha cum-

---

[90] *IBID*., sesión de 25 de junio de 1834. El subrayado es nuestro.

[91] *IBID*., sesión de 25 de junio de 1834. Ver también DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 145, y nota 358.

plido, ya hemos visto con qué energía, su misión. Y correspondiendo a la realización de las elecciones al relevo de Quesada por Rodil como capitán general, es sustituido por D. José García Suelto, ministro honorario de la Real Audiencia de Madrid, de cuyo nombramiento tiene noticia la Corporación el 6 julio. Dicho sujeto dirige un manifiesto imperativo y rudo, y se presenta como subdelegado principal de la provincia[92].

Pese a la crueldad que se ha dado a la guerra, Quesada ha fracasado ante Zumalacárregui[93], y es nombrado en su lugar el general Rodil, el vencedor de la campaña de Portugal. La toma de posesión del virrey y capitán general refleja bien la situación e intenciones del Gobierno. Si en enero, Sarsfield no llegó a jurar el cargo al modo tradicional, aunque mostrase deseos de hacerlo; y Valdés, que le sustituyó a los pocos días, no se preocupó siquiera de ello, la postura gubernamental es ahora clara; y frente a la solemne ceremonia de toma de posesión y juramento del virrey prevista en el Fuero[94], una R.O. establece que el virrey jure el cargo en manos del comisario regio. Las actas de la Corporación recogen el traslado de la R.O. y la amarga contestación de aquélla[95].

> «No se consultará a V.S. –contesta dolida la Diputación al Comisario– la diversidad de la ceremonia practicada, con la que siempre ha constituido y solemnizado la posesión de su distinguido cargo; pero la voluntad de S.M. y circunstancias deplorables que llora esta Corporación, le hacen reservar sus justas observaciones para cuando la bondad de S.M. se digne escucharlas».

---

[92] *IBID*., sesión de 1 de julio de 1834. Ver RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 197-199. El cargo, creado también en las Provincias Vascongadas, sería suprimido en noviembre.

[93] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, de 1 de julio de 1834. Ver RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 205.

[94] Ver, por ejemplo, la del virrey, Conde de Ezpeleta, en nombre de Fernando VII. DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 54, nota 68, celebrada ante las Cortes de Navarra de 1818.

[95] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 17 y 18 de julio de 1834.

V. PERÍODO DE GUERRA Y TRANSICIÓN

1. ANTE EL CAMBIO DE RÉGIMEN CONSTITUCIONAL, LA DIPUTACIÓN PIDE SU CESE

Las actas de los meses de julio y agosto reflejan con precisión el criterio de la Diputación de que el régimen constitucional navarro ha concluido. Hemos de detenernos también en estos documentos por el gran valor de su testimonio.

Designados los próceres de Navarra que van a formar parte del Estamento de las Cortes Generales de España se dirige a ellos en una solemne y sincera carta recomendándoles:

> «**sus derechos e intereses, especialmente en la parte económica y hacienda**, que serán de la mayor trascendencia, **si Navarra, de Reino distinto y separado del de Castilla**, que lo ha sido hasta aquí, **pasa a ser provincia dependiente de la Corona de este Reino, a nivel con las demás que la constituyen, porque entonces deberán las Cortes adoptar los medios necesarios para satisfacer religiosa y cumplidamente la deuda de Navarra**, que cuál sea, y su origen y circunstancias, resultarán de una memoria que estoy formando al efecto, y que tendré el gusto de remitir a V.E. para que con los datos competentes pueda proteger a su patria, haciendo valer en su favor los principios de justicia y de política que en ese punto tiene en su apoyo»[96].

El paso del reino a provincia, la integración de su deuda pública en la de la Nación, la supresión de la Hacienda independiente, propia del reino separado, muestran a las claras el pensamiento de la atribulada Corporación.

Otro oficio de 4 de agosto a Rodil, que en entrevista con los comisionados Vidarte y Cruzat «manifestó ideas de la mayor gravedad y trascendencia» y que reclamaba a la Diputación colaboración activa y personal en las operaciones guerreras, vuelve a expresar el criterio de la Diputación:

> «He hablado, he persuadido, he declarado su ceguedad y mala fe: **todo ha sido infructuoso; la rebelión ha predominado, mi prestigio ha desparecido, y lo único que me quedaba, que era mi existencia legal, ha expirado ya con la reunión de las Cortes a que ha enviado sus Procuradores este Reino**; tiempo ha, que mi deber era cejar, pero la falta de fuerza física en este país sublevado para contrarrestar la seducción del sublevador, **me ha hecho mantener una existencia efímera y aparente**. Las armas son ya poderosas: hoy, debo cesar, Excmo. Sr., y en tal situación V.S. me impone nuevas atribuciones,

[96] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 39, sesión de 21 de julio de 1834.

> y a decir verdad, atribuciones infructuosas a la causa, y perjudiciales al Ejército valiente de S.M.
>
> No temo más anatemas de una facción que me ha proscripto, y anhelo por el contrario la benevolencia de mi Soberana, pero suplico a V.E. que vuelva los ojos a la existencia anterior y actual de esta Corporación, y **borre su inútil e ilegal existencia**»[97].

Previendo su desaparición, crea el 7 de agosto una Junta Directiva de los Caminos Reales «con independencia de la Diputación, pero estará bajo su inspección y en contacto y cooperación indispensable con ella mientras exista esta Corporación en cuanto se tengan que observar las leyes que rigen su marcha». La presidía Martínez de Arizala y entre los miembros se encontraban Guenduláin y Vesolla. En la sesión del mismo día encargan a los síndicos «formen una representación para el Gobierno, exponiendo las razones que existen para que la Diputación cese en el ejercicio de sus funciones»[98].

La prisa es manifiesta. Al día siguiente queda aprobada la Memoria prometida a los representantes en Cortes Generales y redactada por el síndico Arvizu, aunque disiente Gaztelu, y en la misma sesión, ante el acopio extraordinario de provisiones que se le ha pedido (660.000 raciones de trigo, 180.000 de cebada, 200.000 de menestras, 100.000 de tocino y bacalao, 200.000 de carne, etc.) vuelve a oficiar la Diputación al virrey interino, insistiendo en la falta de facultades y lo absurdo de la situación:

> «cada día, cada momento, Excmo. Sr., toco la **anomalía de mi existencia, y la necesidad de mi cesación**; mis facultades legales se acabaron; **nunca tuve atribuciones administrativas**, y si hoy me encargan indebidamente de una operación tan vasta en su ejecución, pudiera perjudicar gravemente a su rapidez, a la par que salirme del círculo estrecho y cerrado de mi esencia, por más que se me apodere para cuanto se me indica».
>
> «Por todo lo cual, a V.E. suplica rendidamente esta Corporación que se persuada y procure persuadir al Excmo. Sr. Marqués de Rodil, **que la Diputación ha concluido, que sus facultades y poderes expiraron**, y que el temor solo de desagradar a V.E. les hace existir en su actual posición anhelando la orden de cesar en un cargo inútil e indefinible en las presentes circunstancias»[99].

La representación a S.M. la reina gobernadora pidiéndole el cese de la Diputación, lleva fecha de 11 de agosto. Después de enumerar sus funciones, concluye:

---

[97] *IBID*., sesión de 4 de agosto de 1834.

[98] *IBID*., sesión de 7 de agosto de 1834.

[99] *IBID*., sesión de 8 de agosto de 1834.

«**Pero hoy, Señora, que V.M. ha tenido por conveniente no acceder a la súplica de reunión de Cortes de Navarra, y, por el contrario ha ordenado la elección de los tres Procuradores que representan** su población en las Cortes Generales de España, con arreglo al Estatuto Real dado por V.M., **considera esta Diputación concluida la misión que la hacía existir**, porque no se halla en el caso de las reclamaciones que eran la esencia de su instituto.

Atenta a lo cual esta Diputación a V.M. suplica:

Que manifestando satisfecho su Real ánimo con el comportamiento de los individuos que la componen, les permita retirarse a sus ocupaciones domésticas, como súbditos fieles de S.M. la Reina Nª. Sra. Dª. Isabel de Borbón y justos admiradores de V.M. Dios…»[100].

La carta al virrey, por quién se envía la representación y a quien se le pide su apoyo, añade matices al pensamiento de la Corporación y muestra el contraste con las provincias vascas:

«V.E. deducirá inmediatamente, si mi delicadeza me dicta con justicia la cesación en el ejercicio de mi instituto, **en una época en que hay representantes de Navarra en el Cuerpo legislativo general español**.

No se hallan en iguales circunstancias las Diputaciones de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa que siempre han contado con los Cuerpos legislativos y judicial generales de España, a la par que sus atribuciones no solo comprenden numerosas facultades administrativas, sino que abarcaban hasta el ramo de policía de las respectivas provincias».

En 19 de septiembre se acuerda remitir a los procuradores en Cortes y próceres la Memoria, sobre el estado de la Hacienda pública de Vínculo y Caminos, que se había aprobado el 8 de agosto, y que preparaba el cambio de Administración.

2. COMPÁS DE ESPERA

Pero se va a producir de parte foral un compás de espera. Los procuradores a Cortes por Navarra D. Joaquín de Ezpeleta y D. José María Monreal, al recibir el oficio con la representación de la Diputación pidiendo su cese, dirigen un oficio a la Corporación fechado el 13 de septiembre de Madrid, exhortándola a que «que por ahora no den curso a tal solicitud».

La misiva tiene signo claramente contemporizador y tergiversa algunos hechos como el sistema de elección en las provincias exentas. Reconoce que en el Estatuto Real «se ha barrenado el Fuero de Navarra, el cual no reconoce otras

[100] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 40, sesión de 11 de agosto de 1834.

Cortes sino las de su reino», y que «parece que ha caducado la Constitución de ese Reino».

> «Sin embargo nosotros no lo vemos así. Todavía no solamente **no se ha dicho por S.M. que quedan abolidos los Fueros de Navarra**, cosa indispensable para que no se tuvieran por acabados, sino que al contrario S.M. no ha hecho en el Estatuto Real otra cosa más que renovar nuestras antiguas leyes, según las cuales los navarros deben conservar sus Cortes y sus Fueros. Este mismo pensamiento de no tocar a los Fueros se muestra en la ley de elecciones para Procuradores. En ella se supone la existencia de una legislación particular de las provincias exentas, y bajo este principio se dan reglas diferentes para la elección.
>
> El Gobierno de S.M. deseando reunir Cortes Generales con mucha urgencia por lo apurado de las circunstancias ha mandado reunir en ellas a los Procuradores de Navarra; mas de aquí **no se puede inferir otra cosa, sino que por una vez, y por una circunstancia extraordinaria ha barrenado los Fueros** y opinamos que para lo sucesivo podrán tomarse otras medidas que sean mas conformes con los mismos fueros. La existencia de las Diputaciones de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa es en nuestro concepto otra **prueba de que el Gobierno hasta ahora no ha pensado en abolir los Fueros, y creemos que será darle mal ejemplo el que V.S.I. abandonase su puesto antes de que se lo manden**.
>
> En fin, **nuestra opinión es, que se ha cometido con efecto un grave contrafuero** en obligar a la Diputación a nombrar Procuradores para Madrid, y en negar la reunión de Cortes en Navarra, **pero esto no es abolir los Fueros**: que la permanencia de la Diputación es una representación viva de ellos, que debe conservarse a todo trance: y por fin que la desaparición de la Diputación puede ser una confesión de que se renuncia a ellos; lo cual puede perjudicar para lo sucesivo»[101].

Y el acta termina: «y se suspendió la resolución hasta recibir contestación del Sr. Barón de Bigüezal a la carta que se acordó en las Sesión 11».

En la sesión del 9 de octubre, sin esperar a la carta del Barón (que se lee en la del día 14 y está fechada en Madrid el 8):

> «Se acordó contestar y se contestó a la carta de los Sres. Procuradores en Cortes inserta en la Sesión de 24 de septiembre, conformando en lo que en ella proponían sobre suspender el curso de la representación para cesar la Diputación en sus funciones».

La carta de Guenduláin es del mismo tono que la de los procuradores. Anuncia que ha suspendido la distribución de la Memoria sobre Hacienda y Deuda de Navarra.

---

[101] *IBID*., sesión de 24 de septiembre de 1834.

> «La seguridad –escribe el Barón– de que por ahora no era urgente ni necesario el conocimiento del estado de la deuda de Navarra, porque no se trata hoy de ese negocio, unido al temor de anticipar supuestos, a su vez peligrosos, sobre la total abolición de ese sistema gubernativo, y a otras ideas que considero poco ventajosas a nuestro interés público, me hizo suspender la publicación de la citada Memoria hasta recibir una contestación de V.S.I.
>
> El suponer quitado todo nuestro sistema Legislativo, antes de que S.M. haya arriesgado su resolución; me parece por una parte facilitar el que se diga, y por otra anticipar el que se crea».

La Diputación le contesta también confirmándose en su opinión y «dándole gracias por su interés y rogándole continúe haciéndole las advertencias y observaciones que tenga por conveniente»[102].

Detallados quedan en páginas anteriores la gestación del Estatuto Real en relación a los Fueros y el proceso de su aplicación en Navarra; y las convicciones de la Diputación y del mismo Bigüezal. En su afán de contemporizar, no se ve dónde los procuradores puedan fundamentar su opinión de que «S.M. no ha hecho en el Estatuto Real otra cosa que renovar nuestras antiguas Leyes, según las cuales deben conservar sus Cortes y sus Fueros», ni que las normas particulares para la elección en las provincias en guerra afectan al fondo del asunto, que es la supresión de las Cortes de Navarra, etc. Con razón José Ramón Castro, califica de «poco perspicaces» a los procuradores, en un reciente artículo[103].

A partir de ahora, la Diputación del reino arrastrará una vida precaria, hasta su supresión en 1836[104]. Se trata en este período de no aumentar con la conducta de la Diputación las consecuencias radicales de las medidas de Gobierno, en espera de posibles mejores tiempos, y de defender de alguna manera los intereses de la población ante los continuos y enormes pedidos de suministro y dinero de la Intendencia Militar. También para el Ejército le era útil contar con la Diputación para sus necesidades guerreras, aunque la importancia y trascendencia de estas desbordase las posibilidades de la Corporación.

---

[102] *IBID*., sesión de 14 de octubre de 1834.

[103] CASTRO, J. R., «Don José Yanguas y Miranda», *Diario de Navarra*, núm. extraordinario dedicado a los 125 años de la Ley de 1841, del 16 de agosto de 1966. Ver también su obra ya citada *Yanguas y Miranda. Una vida fecunda al vaivén de la política*,, p. 94.

[104] Ver en el mismo sentido, DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 141.

VI. EL FIN DEL PROCESO

1. DESCOMPOSICIÓN EN LA DIPUTACIÓN DEL REINO

Repasemos en brevedad algunos hechos y documentos de 1835 y 1836, que los trabajos de del Burgo y Rodríguez Garraza encuadran adecuadamente en el marco de la guerra, y que pueden ser de más relieve para el nuestro.

Aunque como hemos anotado, hay continuidad en la línea general de conducta de la Corona y los Gobiernos de Madrid ante el reino de Navarra, a pesar de las frecuentes y profundas alternativas de aquéllos, sin duda la entrada del Gabinete Mendizábal en 1835, con los propósitos de revisión del Estatuto Real hacia una Constitución más liberal y restablecimiento un definitivo de las Diputaciones provinciales; así como los acontecimientos políticos del verano de 1836, aceleran más el ritmo de la evolución.

Destaquemos, de manera general, el proceso de descomposición interna de la propia Diputación que, por unas u otras causas, tiene continuos y numerosos cambios en su composición y se ve sin el apoyo de miembros tan valiosos como el barón de Bigüézal y Martínez de Arizala, a los que hemos seguido en su actuación, bien destacaba en los períodos culminantes en 1834, y también de su presidente, el abad de Fitero, al desaparecer su monasterio. Cuando llega la hora de la desaparición definitiva, es ciertamente, casi una sombra de la poderosa corporación antigua, debilitada por el cambio de régimen y las terribles conmociones de la lucha, y sin existencia legal ya, como ella misma afirmó tan repetidamente.

Precisamente la dimisión de Arizala por oficio leído en la sesión de 12 de agosto de 1835, y que es objeto de emocionantes escritos entre diputado y la Corporación, cuyo motivo próximo lo constituye al parecer la nueva R.O. de arreglo provisional de Ayuntamientos, da paso a una nueva y solemne representación a la reina gobernadora pidiendo el cese de la Diputación. La Corporación, al contestar a Martínez de Arizala le hace ver que quedaría ya sin representación del brazo militar y reducida a dos miembros, que tendrían que renunciar también para no caer en desprecio y ridículo: «conoce V.S. que esto fuera sepultar a la Diputación antes de tiempo, y con perjuicios incalculables a los pueblos y procomunal del Reino todo»[105].

---

[105] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 40, sesión de 12 de agosto de 1834. Arizala funda su dimisión en los perjuicios causados a sus bienes, y que ha debido trasladar su familia a Barcelona y tiene necesidad de atenderla.

La representación, después de expresar una vez más la naturaleza y funciones de la Diputación del reino de Navarra, hace ver que circulan en Navarra sin sobrecarta todas las leyes, decretos y reformas del Gobierno de Madrid, y que ella no está en postura de atacar por no tener existencia legal:

> «Desde que V.M. resolvió que se procediera a la elección de los tres Procuradores que debían representar a Navarra en las Cortes Generales de España con arreglo al Estatuto Real dispensado a la Nación por V.M. habiendo tenido por conveniente no acceder a mi súplica de reunión de sus Cortes en este Reino, hube de conocer que había concluido la misión y los Poderes que dieron existencia a la Diputación exponente, porque se la desunió de la acción a reclamar las infracciones de los Fueros y Leyes del Reino, objeto único y sagrado de su instituto».

Terminaba pidiendo el cese de la Diputación del reino[106].

Arizala, en sesión de 15 de octubre, hizo efectiva su dimisión, enviando la llave de la documentación reservada. Las actas van recogiendo las gestiones para completar la Corporación con algún miembro más hasta que en diciembre es el mismo Gobierno quién, en un compás de espera, ordena completar el número de diputados[107].

2. NUEVAS CORTES GENERALES

El fin de la Diputación se acerca. El 27 de enero de 1836 se disuelven las Cortes Generales y en 5 de febrero el Virrey interino, como gobernador civil, traslada la R.O. para la nueva reunión de Cortes el día 22 de marzo y convocatoria de elecciones con las mismas normas especiales para Navarra y Provincias Vascongadas por estar ocupadas parcialmente, que habían regido las de 1834[108]. Es notable que no hay ya en la documentación de elecciones y contestación al virrey la menor alusión ni protesta en defensa de los Fueros. Estas Cortes habrían de reformar la Constitución, y reforzar, si ya era preciso, el proceso de centralización política que había supuesto el Estatuto Real. Las elecciones tuvieron lugar el 26 de febrero. Entre los procuradores electos figuraba el general Espoz y Mina, siendo los otros dos D. José Alonso y D Victoriano Esáin.

Con la sesión en que se da cuenta de ellas, se cierra el Libro 40 de actas de la Diputación del reino, y al comienzo del siguiente tomo figura una nota, al parecer escrita por el mismo Yanguas, que refleja con exacta concisión la realidad. Dice así:

---

[106] *IBID*., sesión de 21 de agosto de 1834.

[107] Ver DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 143-144 y 167, nota 352.

[108] AGN, *Actas de la Diputación del reino de Navarra*, Libro 40, sesión de 5 de febrero de 1836.

«El 7 de septiembre de dicho año cesó la antigua Diputación de Navarra, habiéndola sustituido la provincial a consecuencia de la promulgación de las Constitución de la Monarquía. Desde esta época los libros de actas, comenzando desde el tomo 42, se encontrarán en el archivo de la Diputación Provincial»[109].

3. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA NACIONAL

Si el poder legislativo era ya nacional y el ejecutivo había sufrido tan profunda transformación con el nombramiento y facultades del jefe político y gobernador civil, el Gobierno ordena ahora la transformación de la Administración de justicia, «con la planificación de Audiencias y Juzgados de 1ª Instancia», que se tratan en sesión de 6 de abril de 1836, con lo que se completa el proceso de centralización. Contrafuero tan trascendental da lugar a escritos y gestiones en la Corte, que aunque suspenden de momento la implantación, no logran resultado definitivo.

«Esta medida –dice la Diputación en oficio a Bigüezal– la considero a la par que prematura, de grave trascendencia, pues envuelve un **golpe mortal contra nuestras Leyes y Constitución Navarra, siendo un anuncio demasiado claro, de que este Reino ha de perder radicalmente su existencia legal y política nivelándola en todo con Castilla**».

Y añade otro importante párrafo que muestra ya un criterio de transacción y aceptación de las Cortes Generales para juzgar el tema foral.

«Como concibo que la resolución que ha recaído en el expediente, **no puede mirarse aislada, sino que abre un camino para sucesivas reformas de gran consideración**, me ha parecido conveniente manifestar a V.S. mi idea de que **por medio de los Procuradores por este Reino en las Cortes se ponga en consideración de las mismas, no solo lo prematuro de dicha resolución y la ninguna conveniencia que ha de producir al país, sino especialmente que no ha debido determinarse un asunto de tamaña gravedad y trascendencia como lo es la supresión de los Fueros y Leyes de un Reino sin el concurso, discusión y acuerdo de las Cortes Generales**, pues en mi opinión han debido tener una parte muy directa en el negocio, porque las consecuencias de esta medida **debe preverse que ha de ser progresivamente las de una total extinción de las exenciones en los diversos ramos** que constituyen a un país aforado hasta el día; y deliberándose su suerte futura en las **Cortes podía y debía esperarse que se salvasen algunas o muchas de las apreciables exenciones** consignadas por nuestra Constitución y Leyes, para lo que siempre convenía que un tiempo **se tratase de cual ha de quedar Navarra en lo sucesivo y no**

[109] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, folio 1.

> **pronunciar reformas parcialmente sin enlace con el todo, pues ya se me dice que va a establecerse la Diputación Provincial**»[110].

El día 25 vuelve a representar al virrey para la suspensión del establecimiento de la Administración Nacional de justicia como Audiencia Territorial y Juzgados de 1ª Instancia. Aquí el reconocimiento de la competencia de las Cortes Generales es paladino, al pedir al virrey que recomiende la suspensión

> «En el caso de que conviniere conmigo en el principio de **que debe estar reservado a las Cortes revisoras del Estatuto Real en el Gobierno de S.M. el fijar la suerte sucesiva de Navarra en lo político y legal sin alterar hasta tanto su actual y antiguo estado con ninguna clase de reformas particulares**»[111].

Los incidentes entre el virrey y el regente y ministro de los Tribunales motivan una resolución del Gobierno formulando doctrina esencial en la R.O. que traslada el virrey interino en funciones de gobernador civil, según la cual:

> «**Antes de acordar las disposiciones que los han ocasionado (los incidentes) se examinaron detenidamente por el Supremo Tribunal de España e Indias y por el Gobierno todas las cuestiones a que podrá dar lugar y se procedió con la seguridad de que la legislación existente da un derecho incontestable a la Corona para hacer cumplir en aquella Provincia las disposiciones adoptadas en beneficio** común de toda la nación no obstante los Fueros, que el bienestar de sus habitantes exigía la pronta ejecución del Reglamento citado, **y que las actuales circunstancias eran la ocasión más oportuna que se verificase**»[112].

4. EL GOLPE DE ESTADO DE LA GRANJA. LA CONSTITUCIÓN DE 1812, VIGENTE

Se realizan las elecciones de Cortes Generales revisoras del Estatuto, presididas por el gobernador civil y convocadas para el 20 de agosto[113], mas se

---

[110] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, sesión de 6 de abril de 1836. Ver también DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 145 y siguientes.

[111] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, sesión de 25 de abril de 1836.

[112] *IBID*., sesión de 11 de junio de 1836.

[113] *IBID*., sesiones de 3, 4, 9 y 23 de junio de 1836. La Diputación envió a la Reina Gobernadora por medio de Bigüézal, una exposición pidiendo que en la revisión del Estatuto de Navarra no fuese olvidada, «y sí, en su vez, mirada por V.M. y las Cortes revisoras como un Reino, que legal y políticamente **ha existido** largas centurias…, sin dejar por eso de ser miembro de la familia española,… La revisión del Estatuto comprenderá, a la vez, los Códigos y la Constitución de este Reino… y harán parte del Código político de la Monarquía. La Diputación de Navarra lo cree así, y nunca podrá persuadirse que se presupongan derogados y sin vida sus fueros, y sus dogmas políticos de libertad y de justa independencia, **sin adopción de lo bueno que contienen**, conciliable con la regeneración y las reformas de

precipitan los acontecimientos con los sucesos de La Granja de agosto de 1836 y el establecimiento de la Constitución de 1812, que había creado las Diputaciones Provinciales, corporación que ya se estableció en Navarra durante el último período de la Guerra de la Independencia y en el trienio constitucional.

En la sesión de 20 de agosto se lee el traslado del virrey en cargos, de la R.O. para la publicación y juramento de la Constitución de 1812. La Diputación fija su postura en la sesión del día 23:

> «…leída y aprobada el acta anterior, se trató acerca de la contestación al oficio del Excmo. Virrey en cargos, leído en la sesión del día 20, **y considerando S.S.I. la incompatibilidad que resultaba en el ejercicio de sus funciones forales con la Constitución** de la Monarquía española, acordó dirigir a S.E. y dirigió el oficio que sigue:
>
> Excmo. Sr.: el Real Decreto expedido por S.M. la Reina Gobernadora, con fecha de 13 del corriente, mandando que se publique la Constitución Política de la Monarquía Española del año 1812, disponiendo V.E. lo necesario a fin de que se verifique en esta capital y pueblos su publicación y juramento con la solemnidad correspondiente; que se sirvió V.E. trasladarme en pliego del día 20 para mi inteligencia y demás efectos consiguientes al cumplimiento de esa Soberana resolución, **me pone en el caso de deber manifestar a V.E. que considero incompatible con la publicación y observancia de ese Código fundamental de la Monarquía, la existencia de esta Diputación foral**.
>
> Y lo elevo a la Corporación de V.E. a fin de que penetrando de los nobles sentimientos que me animan al hacerle esta franca manifestación se sirva acordar lo que crea más justo. Dios… Pamplona 23-8-1836. La Diputación de este Reino de Navarra y en su nombre, Francisco Verari, Eugenio Subiza, Martín Antonio Senosiáin. En acuerdo de S.S.I. José Yanguas y Miranda, secretario interino. Excmo. Sr. Virrey en cargos de este Reino»[114].

5. CESA LA DIPUTACIÓN DEL REINO. LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

En la misma Sesión se aprueba libramiento a favor de Yanguas y Miranda de 20.000 reales, resto que faltaba del Convenio con la Diputación para realizar el inventario de su Archivo. Y también,

> «siguiendo la práctica constantemente observada por los Tres Estados del Reino al cerrarse el solio y por las respectivas Diputaciones al cesar en sus fun-

---

la Monarquía». Los subrayados son nuestros. El texto es una muestra notable de criterio de transacción que la Corporación quiere lograr.

[114] *IBID*., sesión de 23 de agosto de 1836. Creemos que es la primera vez que la Diputación usa el calificativo de «Foral».

> ciones, señaló S.S.I. al síndico, secretario y empleados de su oficina por vía de gratificación, la sexta parte del sueldo anual de sus respectivos sueldos; y que se despachasen las libranzas».

El día 31 se recibe la convocatoria a nuevas Cortes generales y establecimiento del método ya seguido anteriormente para realizarlas en las Provincias Vascongadas y Navarra, «debiendo por consecuencia subsistir V.S.I. sin hacer novedad sin embargo de lo que se sirvió manifestar en su comunicación del 23 del corriente hasta nueva providencia». Firma el oficio, fechado el 30, el propio Sarsfield, virrey y capitán general. Y añade el acta:

> «Y S.S.I. después de oído al Síndico acerca de **si estaba en el caso de renovar las protestas hechas cuando se promulgó el Estatuto Real, y manifestado que no era necesario**, acordó que el mismo Síndico pusiera el oficio correspondiente al Ayuntamiento de esta Capital para el cumplimiento de dicho Real Decreto»[115].

El período había de ser breve, pues el mismo Sarsfield ordena el cese de la Diputación del reino y del Ayuntamiento de Pamplona en oficio del día 4 de septiembre, que se lee en sesión del 6 de la Corporación, según el cual,

> «**publicada y jurada la Constitución de 1812**, y mandada observar por S.M. en todas sus partes en R.O. del 16 del que finalizó, **es llegado el caso de irla poniendo en ejecución a medida que lo permitan las circunstancias** en que desgraciadamente se halla este país; **y como los ramos principales de administración exigen que se príncipie por ellos** la reforma, atendida por una parte la imposibilidad de que **se observen estrictamente para esto las reglas prescritas por la misma Constitución** según lo ha reconocido el Gobierno y en consideración a que aquí como Virrey y Jefe Político, la única autoridad Constitucional establecida hasta ahora es la mía, **he resuelto que pues el Ayuntamiento de esta Capital y la Diputación deben cesar conforme a lo dispuesto en aquel Código, se instalen interinamente dos Corporaciones** que reemplacen desde luego a las nombradas, y que sean Comisiones sustitución del Ayuntamiento constitucional y de la Diputación Provincial, mientras uno y otra se forman legalmente»[116].

En el escrito se designaba la composición de la nueva Comisión sustituyente de la Diputación Provincial presidida por D. Fidel Ocáriz y compuesta por otros seis miembros, que se constituyó en la sesión del día siguiente[117], ciertamente histórica para Navarra, pues, en ella se cerraba el período de supresión de

---

[115] *IBID*., sesión de 31 de agosto de 1836.

[116] *IBID*., sesión de 6 de septiembre de 1836, por la noche.

[117] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 40, sesión de 7 de septiembre de 1836.

su régimen constitucional abierto con la imposición del Estatuto Real en 1834, continuando con el cambio de la Administración de Justicia y atribuciones del jefe político, y cerrado ya ahora con la eliminación de la Diputación del reino. Desaparecerían los últimos vestigios del Reino de Navarra y quedaba esta con la condición y organización de cualquier otra provincia española. Dentro del mismo mes de septiembre se tomaban medidas por la Diputación con su presidente, el virrey-jefe político, para la instalación de los ayuntamientos constitucionales y el 5 de octubre se verificaron conjuntamente elecciones para diputados a Cortes y diputados de provincia, constituyéndose la Diputación elegida al día siguiente[118].

[118] *IBID*., sesión de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1836. Resultaron elegidos diputados a Cortes generales de la Nación el general Espoz y Mina y José Francisco Goyeneche, D. Agustín Armendáriz y D. Juan Muguiro e Iribarren.

VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1837

1. LAS BASES PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812

El 18 de junio de 1837 se promulga la nueva Constitución de la Monarquía española, elaborada a base de la revisión de 1812, que la reina gobernadora declaró vigente a consecuencia de los sucesos de La Granja del verano de 1836, y entrada en el Gobierno del Partido progresista, con Calatrava al frente del Gobierno.

La Diputación de Navarra recibe los Reales Decretos para la jura de la Constitución el 4 de julio siguiente. Se ordenaba en uno de ellos que «el Jefe Político jurase la Constitución en manos del Sr. Decano de la Diputación, y que verificado esto lo ejecute esta en las de dichos Sr. Jefe». El juramento se realizó solemnemente al día siguiente[119].

Como se indicará al recapitular este período, el Estatuto, aunque se discuta su carácter, es un acto de poder constituyente que promulga la Corona, sin intervención de Asamblea popular; y para Navarra, como hemos visto, significa la desaparición de su reino. Por el contrario, en 1837 son las Cortes generales constituyentes, en virtud de la soberanía nacional, las que formarían la Constitución. Para Navarra es el Código fundamental que presidirá el arreglo de los Fueros. Veamos lo que de interesante pueda tener a nuestro objeto la discusión en las Cortes.

En la sesión de las Cortes Constituyentes de 30 de noviembre de 1836, la Comisión encargada de presentar el proyecto sobre reformas que se habrán de hacer en la Constitución de 1812 presenta su dictamen[120].

Varios aspectos del bien escrito preámbulo son de interés a este trabajo.

Comienza haciendo el elogio de la Constitución de 1812, aludiendo al período absolutista, y a que «la Nación ha recobrado su libertad, y desatando las trabas que solo una infundada desconfianza pudo hacer creer necesarias, ha querido también recobrar su honor proclamando la Constitución de 1812», aunque, «sin embargo, ha reconocido la necesidad de hacer en ella modificaciones

---

[119] *IBID*., sesiones de 4 y 5 de julio de 1837.

[120] *Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes* de 1836-1837, p. 438. El texto íntegro del dictamen constituye el Apéndice 1 a dicha sesión. Los estudios de RODRÍGUEZ GARRAZA y DEL BURGO recogen la aplicación en Navarra de la Constitución de 1812, en sus dos períodos, como ya se indicó en la introducción; y que han motivado la exclusión en este trabajo.

más o menos importantes», «que la experiencia y los progresos de las ciencias legislativas aconsejan como convenientes y aun necesarias».

La Comisión reduce a cuatro las bases de la reforma. Según la primera, «se suprimirá toda la parte reglamentaria y cuanto deba corresponder a los Códigos o a las leyes orgánicas. Al razonarla en el preámbulo, se refiere a las extraordinarias circunstancias en que se hizo la Constitución, y que exigían no solo establecer aquello a que debe reducirse la Ley Fundamental –«la división y forma de los poderes del Estado, y la consignación de los derechos políticos y de los que, sirviendo de garantía a los civiles, deben ser respetados por aquellos»–, sino también que se establecieran y deslindaran «con exactitud las atribuciones y deberes de las Corporaciones y autoridades a quienes competía establecerla en todas sus partes».

Hace a continuación una relación de todo lo que considera materia de leyes ordinarias o reglamentos, tales como la ley de elecciones, las de administración de justicia, las de Gobierno interior de los pueblos y el político de las provincias, etc., «que, o no deben tener cabida en una Constitución, o cuando más deben consignarse en ella su existencia y las bases, principios generales de que deben partir». La regulación del Gobierno de provincias y pueblos no es, pues, de orden constitucional.

La no existencia de las condiciones de la guerra de la Independencia justifican también, según el mismo preámbulo, la eliminación de las disposiciones sobre «fijación de los límites del territorio español y la designación de las provincias de que se componía en las diversas partes del mundo», que «fue entonces una acción solemne de la independencia de la Nación…» «El conservar hoy este capítulo sería hacer una gran enumeración de las provincias españolas; sería consignar inútilmente un hecho histórico, público extensible a todo el mundo, sin aumentar de ningún modo las disposiciones políticas que debe contener la Constitución». La unidad de la Nación, la condición de provincias de las regiones forales del antiguo reino de Navarra, es un hecho histórico, público y ostensible, según la Constitución.

Las otras tres bases se refieren a los dos Cuerpos colegisladores y sus facultades, a las de la Corona y al esencial precepto de la elección de los diputados por el método directo que, justamente con el reafirmado principio de la soberanía nacional, dan la fisonomía a la Constitución de 1837.

Discutido y aprobado el breve proyecto de Ley de reforma de la Constitución de 1812, en 24 de febrero de 1837 la Comisión Especial presentó a las Cortes Constituyentes el proyecto de Constitución, que, aprobado por las Cortes el 22 de mayo, sería promulgado el 18 de junio del mismo año. Se examinan los puntos que en la discusión y en el texto definitivo pueden ser de más interés para esta obra.

2. NACIÓN Y SOBERANÍA NACIONAL

Con fidelidad a la ideología de la Revolución de 1836 y de la mayoría progresista, hay una clara reafirmación del sentido de la Nación y de su soberanía. Ya en el párrafo tercero del preámbulo[121], llama la atención sobre «el gran principio de la soberanía nacional, que ha sido, que es, y que siempre será el único origen legítimo de todas las Constituciones de los pueblos», que «es necesario se consigne con toda solemnidad, y se ponga en formal oposición con cualquiera otro que establezca fuera de la Nación el origen de todos los poderes».

La discusión sería larga, pues numerosos diputados entendían debía formar parte del articulado, y no del proemio, como había sido presentado el proyecto. La Comisión consideraba más acertado anteponerlo como principio que uniformase todos los preceptos de la ley fundamental, y obtuvo la aprobación, tal como lo había propuesto. «Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, las Cortes Generales congregadas a este fin, decretan y sancionan la siguiente Constitución de la Monarquía española»… Otra vez, como en 1834, la voluntad constituyente afectaba a la Nación, como unidad, dando por anulado en aquella fecha el sistema constitucional de Navarra y Provincias Vascongadas.

3. UNIFORMIDAD DE CÓDIGOS PARA TODA LA NACIÓN

El artículo 4º del Proyecto de Constitución decía así: «Unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía, y **no habrá** más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales». Pasó íntegramente a ser el artículo 4º de la Constitución aprobada, con un leve cambio de las dos palabras subrayadas «no habrá», por «en ellos no se establecerá».

Preguntaba el diputado Fernández Baeza, en la discusión de los constituyentes[122], qué se había de entender por Códigos, indicando por ejemplo la dificultad de hacer obligatorias para todas las provincias disposiciones administrativas, como las referentes a tiempo de vendimia o caza, o cría caballar, etc. Por la Comisión, contestó Olózaga, dando el concepto jurídico de Códigos, como colección metódica de leyes, y diciendo que se refería al Civil, de Comercio, Penal y los dos de Procedimientos civil y penal.

Encuadrada así la discusión, Armendáriz, diputado por Navarra, expone su punto de vista sobre aplicación en ella de estos Códigos. Comienza admi-

---

[121] *IBID*., pp. 1752 y siguientes. El texto íntegro del Proyecto en el Apéndice núm. 124, de dicha sesión.

[122] *IBID*., pp. 2353-2361, para toda la discusión del artículo, sesión de 29 de marzo de 1837.

tiendo que «en cuanto hable en estas y en las ulteriores, no tengo por objeto el mantenimiento y observancia de ningún fuero, de ningún privilegio, ni de nada que pueda retardar la uniformidad por las demás provincias de la Monarquía».

Después expone su criterio y petición en el sentido de que, supuesta la aplicación de los Códigos a Navarra y sin pretender retardar la uniformidad en las demás provincias, considerando la existencia de Derecho Civil y Criminal distinto de ellas, se demore la aplicación a la que representa hasta que se revisen los actuales.

> «Solo hablaré de este asunto –dice– con relación a la organización social de Navarra, para indicar el cuidado que deben tener los señores de la Comisión cuando se trate de aplicar este artículo a aquel país. Señores, en él es tan distinta la legislación, que no hay una sola ley, por ejemplo, sobre sucesión, sobre testamentos, que se parezca a las que rigen en general el resto de las provincias. Yo no me opongo al artículo presente en cuanto a que no rijan en aquel país los Códigos cuando se hagan en la forma que ha anunciado el sr. Olózaga, de cuyas ideas me valdré porque favorecen a las mías».
>
> «El sr. Olózaga ha dicho que hasta que los Códigos sean metódicos, sencillos y estén separados de la parte administrativa, sería hacer un mal al ejército el que se rigiese por las leyes comunes».
>
> «Yo pregunto ahora, señores: aprobado este artículo como lo presenta la Comisión, puesto en ejecución desde el momento en que se aprueba la Constitución, ¿quemaremos esa inmensidad de libros donde estaba lo civil y lo criminal? Señores, únicamente impugno este artículo, no en la sustancia, sino en la oportunidad; y creo muy bien de la ilustración de los individuos de la Comisión, y lo mismo de todos los señores diputados, que conocerán que si bien deben ser comunes los Códigos a aquella provincia, porque en ella hay jefe político y Diputación provincial, muy a satisfacción de los hombres ilustrados del país, no es conveniente que empiecen a regir, repito, esos Códigos informes y monstruosos, hasta tanto que la Nación por medio de sus representantes los haya revisado. Esto podía yo haberlo hecho por medio de una adición; pero he creído bastaba exponer estas observaciones al Congreso».

Es clara la postura de Armendáriz, que supone la unidad política y la administrativa entre Navarra y el resto de España, cuando al frente de la provincia hay jefe político y Diputación provincial; y también la aplicación uniforme de los Códigos, pero cuando estos se revisen y aprueben en las Cortes.

Ahora es Ferrer quien representa a la Comisión:

> «El sr. Armendáriz, celoso como todo diputado por el bien de su país, ha visto en la letra de este artículo el trastorno que causaría su ejecución inmediata, aboliendo unas leyes que si bien tienen defectos, en algunas de las Provincias Vascongadas han producido estas mismas leyes la mayor prosperidad por espacio de muchos siglos. Esto es un hecho notorio a todo el mundo; y a aquellas

> leyes se debe que la propiedad ha estado más defendida, así como la libertad individual, etc.
>
> No entra en el ánimo de la Comisión, cuando habla de esto, que la aplicación del artículo se verifique en el momento; no señor, supone otro estado, supone que ha de haber unos Códigos, y que luego, después que estén formados, sancionados y promulgados para toda la Nación, con conocimiento de causa, tomando o aprovechándonos de las luces difundidas por toda Europa, y además de las que nos suministra la legislación regnícola nuestra, tomando de ella lo que sea más conveniente a la felicidad pública, entonces, y solo entonces, será cuando la Nación toda se regirá por unos mismos Códigos.
>
> Creo que con esto quedarán desvanecidos los escrúpulos del sr. Armendáriz, diciendo que la ejecución de este artículo no tendrá lugar hasta que estén formados los Códigos».

El artículo quedó aprobado en la misma sesión, sin que se hiciera mención alguna para las Vascongadas y Navarra, en orden a la demora en la aplicación, pero era claro el sentir de la Comisión en esa cuestión, que todavía sigue discutida en varios aspectos en nuestros días, por ejemplo, en materias de Derecho civil foral.

4. ELECCIONES DE DIPUTADOS

Se menciona el tema, que tiene relación con lo foral, para indicar cómo el artículo 21, según el cual «Cada provincia nombrará un diputado a lo menos por cada 50.000 almas de la población», y el 22, por el que «los diputados se elegirán por el método directo y podrán ser reelegidos indefinidamente», fueron aprobados sin discusión, de acuerdo con lo establecido para la reforma de la Constitución de 1812[123].

5. DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS

Es importante la discusión de los artículos referentes a las Corporaciones locales, por cuanto señalan en la Constitución el marco, la naturaleza y condiciones que tendrán en lo sucesivo para las Diputaciones de Vascongadas y Navarra como del resto de España, y en consecuencia las existentes al discutirse y promulgarse las Leyes de Arreglo de Fueros de 1839 y 1841, y lo es, en particular, porque, sin formar parte de la Comisión, será Armendáriz, el celoso diputado por Navarra, como le calificó Ferrer en el debate antes aludido, el que siente la doctrina, antes de que la defina la Comisión.

---

[123] *IBID*., sesión de 18 de abril de 1837, p. 2832.

La cuestión se discute en sesión de 27 de abril y la plantea el diputado sr. Sosa, según el cual, así como el proyecto titula «Del poder judicial» el correspondiente, así en este debía decir «Del poder municipal», «porque… las Diputaciones provinciales constituyen uno de los poderes necesarios en un Estado que se gobierna por sistema representativo; poder que debe ser tan independiente como los demás poderes, aunque tenga toda la responsabilidad que estos, ya moral o de opinión, ya estrictamente». Sostiene que hay que ampliar las facultades de las Diputaciones provinciales, sobre todo en materia municipal, mencionando los ramos de propiedades y montes y el reparto de contribuciones como ejemplos de competencia exclusiva de aquellas Corporaciones.

Le rebate Armendáriz. «El haber yo querido –dice– que se pusiera en los títulos *Del Poder legislativo, del Poder ejecutivo y del Poder judicial* es, precisamente, para que no se crea que el Poder municipal es un poder del Estado». Aunque «la administración de los pueblos se encargue a personas de elección popular,… el poder municipal tiene un jefe, una autoridad que le domina, y esta es el Poder ejecutivo», porque de lo contrario «faltaría la unidad de gobierno, que es el primer bien que considero en la sociedad». Alude también a las amplias facultades de fomento y discrecionales de las Diputaciones y al acierto de las que ha conocido, pero sujetas al Poder ejecutivo.

Contesta por la Comisión Antonio González:

> «Las consecuencias que se sacan de las ideas que ha presentado S.S. [Sosa] son impracticables»… «todas las necesidades, todas las exigencias de los pueblos y todos sus intereses se han de reformar y dirigir por las leyes. El Poder legislativo tiene la facultad de dictarlas, y el Poder ejecutivo es el que ha de llevar a efecto lo contenido en aquella ley; y yo pregunto ahora al sr. Sosa: si hubiera un poder independiente de esos que se marcan en la Constitución, a quien no se le pudiera exigir la responsabilidad del mismo modo que al Poder ejecutivo, ¿sería posible que hubiese gobierno, y mucho menos gobierno nacional representativo, como el que tratamos de constituir aquí? Un Ayuntamiento, una Diputación provincial, ¿podrían responder lo mismo que los individuos del Gobierno de la ejecución de las leyes? Esto se verá con más claridad cuando yo cite un ejemplo, contrayéndome a casos prácticos.
>
> Las Cortes han tenido a bien decretar una quinta de 50.000 hombres y el Poder ejecutivo está en la obligación de cumplir esta ley. Si se hubiera sometido a la Diputaciones provinciales o a los Ayuntamientos, ¿se podría por el cumplimiento de esta ley exigir la responsabilidad al Gobierno? No por cierto, si fueran tan independientes esas corporaciones del Poder ejecutivo; por esta manera se imposibilitaba al Gobierno el llevar a efecto estas disposiciones».

Más adelante añade:

> «Quizá cuando esas Corporaciones –las Diputaciones– han tratado de hacerse independientes, han hecho un mal muy positivo al Gobierno, y que pudo

> conducir a desórdenes muy funestos y la Comisión ha tratado de organizar un gobierno nacional de origen popular, pero con responsabilidad, sin poder reconocer ese principio de independencia porque esto es contra la índole misma del Poder ejecutivo, y por eso conocerán las Cortes que esas ideas eran impracticables».

El título y el artículo 69 quedaron aprobados según el proyecto. Asimismo quedó aprobado sin discusión el artículo 71, según el cual «La Ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos».

La discusión del artículo 69 sobre dependencia del Poder ejecutivo de las Diputaciones y Ayuntamientos, y la remisión en el 71 a la ley ordinaria para la organización y funciones, que confirma las ideas del preámbulo ya citadas, muestra claramente el cuadro de unidad política de toda la Nación, y como la regulación de la vida local, si bien se resalta su importancia, pertenece a la vía legislativa ordinaria, y se coloca bajo la dependencia del Gobierno y la Corona como la culminación del Ejecutivo. Es lo que sucederá en 1839-1841, al procederse al arreglo de Fueros, según se examina más adelante.

VIII. LA UNIDAD NACIONAL

1. SIGNIFICADO DEL ESTATUTO

Con el Estatuto Real se restaura la unidad política establecida por la Constitución de 1812, suspendida durante los períodos absolutistas del reinado de Fernando VII, por cuanto desaparece la organización política de las Vascongadas y Navarra.

Por ello, al enjuiciar al Estatuto, sobre todo desde el punto de vista de este trabajo, se ha de distinguir con cuidado su significación respecto a las provincias o regiones que tenían vida política independiente hasta la Constitución de Cádiz, y luego hasta el Estatuto, de la que tiene para las demás de la Nación. Si en lo relativo a estas, es conocida la polémica sobre el valor constitucional del Estatuto, para Navarra y Provincias vascas ya se ha afirmado anteriormente, que tiene el máximo valor de transformación, puesto que supone la integración en la unidad política española, con pérdida de sus propios sistemas.

En su tiempo, el Estatuto fue juzgado de manera diversa, según la tendencia moderada o progresista del Partido Liberal, que su misma promulgación contribuyó a dividir. Para los progresistas, que pensaban en los principios de soberanía nacional y en la línea de la Constitución gaditana, bien que atemperada a las circunstancias del momento, el Estatuto no podía ser una ley fundamental por faltarle la decisión de la representación nacional, y había de valorarse como una convocatoria de Cortes, que a lo más tendría el rango de Ley orgánica derivada de las leyes fundamentales, con cierto carácter provisional.

Por el contrario, los moderados defendieron siempre el valor constitucional del Estatuto, ya se considerase ley fundamental por sí, ya se tuviera en cuenta su principio de restaurar las leyes fundamentales de la Monarquía.

La discusión sobre su alcance habíase entablado ya entre el Consejo de Gobierno y el Gabinete al dictaminar aquel sobre el proyecto del Consejo de Ministros. Consideraba el alto Consejo asesor de la Corona, que fuera más conveniente limitarlo a una convocatoria de Cortes, dejando a estas las resoluciones posteriores; que significase, como dice Tomás Villarroya[124], no un punto de llegada, sino de partida. Por el contrario, el Gobierno pretendía y consiguió promulgarlo como texto constitucional definitivo, dejando para posteriores leyes las normas electorales y orgánicas.

---

[124] TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político*, *op. cit.*, p. 63.

No es propio de este trabajo extenderse en esta cuestión, que los historiadores y tratadistas de Derecho Político examinan desde los diversos enfoques que el Estatuto ofrece[125]. Por otra parte, ya se hizo en páginas anteriores un breve estudio de algunos de los principios más importantes a nuestro fin. Basta con consignar algunas notas.

Existía una profunda necesidad de reformas. Santillán, que con idea parecida a la que conocemos del Consejo de Gobierno, había opinado «que la reunión de Cortes en los momentos de empezar una guerra de sucesión era un mal grave que no podía menos de dividirnos y comprometer la causa de la Reina», afirma que «estas grandes medidas [llamar a Martínez de la Rosa, publicar el Estatuto Real y convocar las Cortes] fueron dictadas por la necesidad más imperiosa»[126], y Sánchez Agesta escribe refiriéndose al Estatuto: «Así como en 1812 las Cortes habían definido su soberanía en ausencia del Rey, aquí era el Fuero mismo quien las llamaba para apoyarse en ellas»[127].

Resalta la intención del Estatuto de unir tradición y novedad, «restaurar las leyes fundamentales de la Monarquía», y hacer «las modificaciones que exigían imperiosamente el estado actual de la sociedad». Aunque las circunstancias difíciles de 1834 hagan confusos algunos aspectos parciales, no cabe duda de que el Estatuto, respondiendo al ideal de los moderados más eminentes, con claro entronque en los principios de Jovellanos, establece una constitución histórica o constitución interna, basado en el acuerdo y equilibrio de las Cortes con el hoy, que son instituciones históricas anteriores y esenciales. Enumerado y establecido el principio en el Estatuto, madurará con el tiempo y será la base de las Constituciones de 1845 y 1876, que rigen la vida política de la mayor parte del siglo XIX y parte del XX.

Finalmente, reafirma el valor constitucional del Estatuto, por cuanto aun apareciendo como una convocatoria de Cortes, por el juego conjunto de restauración de leyes fundamentales, y mucho más por las innovaciones substantivas que establece una ley fundamental, en que la Corona ha adoptado «la concreta decisión de conjunto sobre todo y forma de la propia existencia política[128]; o también, como escribe el profesor Zafra, «se determinan las instituciones políticas principales, las relaciones entre los órganos máximos de gobierno y las con-

---

[125] El tema está tratado con amplitud en la obra citada de J. TOMÁS VILLARROYA, especialmente su capítulo III, y en la de L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo, op. cit.*, principalmente en el capítulo I de la tercera parte.

[126] SANTILLÁN, R. de, *Memorias, op. cit.*, pp. 158-159.

[127] SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo, op. cit.*, p. 86.

[128] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución, op. cit.*, p. 86.

diciones para el ejercicio de la función legislativa»[129], y resalta más esa decisión «revolucionaria»[130] por cuanto significa en contraste con la Monarquía absolutista que era el régimen anterior, y a la que pone término de manera definitiva. Por otra parte, se contienen en el Estatuto o en su Reglamento, o se hicieron prácticas admitidas a su amparo en el corto período de su vigencia, una serie de instituciones: refrendo ministerial, gobierno colegiado con presidente del Consejo de Ministros que refrenda los actos constitucionales de la Corona, derecho de petición, discurso de la Corona y su discusión, aprobación del presupuesto y autorización de contribuciones, mociones de censura y cuestiones de Gabinete o de confianza, etc. que significaban un sistema parlamentario, y muchas de las cuales pasarían a las Constituciones siguientes[131].

En otro orden, la crisis de la Nación había polarizado demasiado los extremismos y exagerado las pasiones, y ello impidió que el carácter templado, equilibrado, de sus principios, y la flexibilidad de su aplicación, lograran la serenidad de los ánimos, la unión de los españoles en una convivencia pacífica, como expresamente pretendían sus autores, y también que hubiera podido servir de base a planes políticos de transacción entre el carlismo y los cristinos[132], cuando ya consiguió que cierta base política y medios parlamentarios fuesen directrices comunes a moderados y progresistas, pasando a la Constitución de 1837.

El cambio de Gobierno de moderados y progresistas, se produce antes de los dos años, con Mendizábal al frente de aquél. Tras el breve período de Istúriz, sucede el motín de La Granja, que devuelve otra vez el poder al progresismo, con Calatrava de presidente del Consejo. Se restablece la Constitución de 1812 y se convocan Cortes constituyentes –ante el criterio general de que «La Gloriosa» no responde a las necesidades del momento–, que elaboran y sancionan la Constitución de 1837.

Si en el Estatuto, la decisión corresponde a la Corona, en la Constitución de 1837 el poder constituyente lo ejerce la Nación, representada por las Cortes constituyentes, que reafirman solemnemente el principio de la soberanía nacional.

En páginas anteriores se realizó también un breve estudio de lo más importante a nuestro tema, tales como reiterar la unidad nacional establecida por

---

[129] ZAFRA VALVERDE, J., *Teoría fundamental del Estado*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1967.

[130] Tomamos el término de SÁNCHEZ AGESTA, L., *Lecciones de Derecho Político*, Granada: Imp. Hijo de Paulino V. Traveset, 1947, 3ª edic., p. 386, como uno de los caracteres que definen el poder constituyente.

[131] Ver TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político, op. cit.,* p. 576, y SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo*, *op. cit.,* pp. 221-222.

[132] TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político, op. cit.,* pp. 578-579.

la Constitución de 1812 y luego por el Estatuto; la uniformidad de Códigos para toda la Nación; la elección de diputados por provincias y conforme al método directo, por sufragio censitario; que los Ayuntamientos y Diputaciones dependan del Poder ejecutivo, aunque puedan ser de elección popular y la remisión a las leyes ordinarias para determinar la organización; funciones; obligaciones de todos los españoles a servicio militar, y a contribuir en proporción de sus haberes a los cargos públicos, etc.

Posada Herrera, refiriéndose a esta unidad, establecida en el Estatuto y en el Constitución de 1837, afirma al fin de la guerra:

> «Lo que no se había hecho en seis siglos, desde Don Alonso el Sabio, hasta el reinado de Carlos IV, lo que solo imperfectamente habían podido plantear los que en estas épocas gobernaban el país, se ha venido a verificar en una revolución de solos treinta años.
>
> Nosotros, señores, hemos visto derribarse el poder de la nobleza, hemos visto derribarse el poder del clero, hemos visto desaparecer y caer a tierra, esa porción de fueros y privilegios que tenían muchos pueblos, reducirse la nación a la unidad y darse un código fundamental sobre que se han de formar las leyes orgánicas que han de servir de base a la Administración del país»[133].

2. CONCLUSIONES

Se resaltaba ya en la introducción la importancia primordial del estudio de las transformaciones verificadas hasta la instalación definitiva del régimen constitucional en España, en especial la promulgación del Estatuto Real, y su aplicación en Navarra y las Provincias Vascongadas, por cuanto significan la parte esencial del tema, la unificación política española, la integración de aquellos en una misma nación y régimen constitucional, tal como se ha indicado ya en varios capítulos, con relaciones que permanecen esencialmente idénticas hasta el momento.

Para ello se ha estimado necesario un examen detenido en esta primera parte de la documentación y fuentes, así como de las circunstancias más relevantes del lustro, que tuvieran relación con las decisiones. Y, por otra parte, pareció conveniente hacer un resumen esquemático de la evolución general, que explicase el cambio para Navarra y provincias vascas en el marco histórico de la época.

La integración de Navarra en la nación española bajo el mismo régimen constitucional se realizó en 1834 con el Estatuto y con las medidas de aplicación

---

[133] POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, *op. cit.,* p. 31.

que se toman en los años siguientes hasta 1836. La Constitución de 1812, restablecida en 1836, y la de 1837, no hacen ya sino continuar la situación establecida en los primeros años de la guerra. El triunfo isabelino, y por consiguiente también de los liberales que le habían apoyado, en la I Guerra civil la consolida, como se estudiará más adelante. El arreglo de Fueros se hará con respeto al régimen constitucional.

Es sugestivo imaginar cuál hubiera sido el desarrollo histórico español en los dos supuestos de ceñir la Corona, Don Carlos a la muerte de su hermano, o de salir triunfante en la guerra civil, teniendo en cuenta la influencia de los afrancesados en el último período del reinado de Fernando, en el primer caso; los compromisos derivados de la guerra para el pretendiente respecto a los Fueros, al hacerse esta principalmente en el territorio de las Provincias, en el segundo; y las circunstancias generales ideológicas, religiosas, económicas, políticas, etc. tanto dentro como fuera de España en los dos siglos XVIII y XIX, que predeterminaban el proceso en buena parte, para ambos supuestos. Pero lo que pudo ser, no fue, y ha de atenderse a la historia, tal como tuvo lugar, siendo de resaltar, como ya se ha hecho en varios pasajes, la tendencia claramente abolicionista de todo el período absolutista, y más en concreto de la última fase del reinado de Carlos IV y del de Fernando, idéntica a la política liberal en esta materia.

En la cuarta parte se estudiará cómo han visto y también cómo han ignorado este cambio trascendental para el antiguo reino de Navarra, los autores que han escrito o tratado la materia.

Expuestos quedan en esta primera, los acontecimientos y antecedentes que originan el cierre de un ciclo de historia española, ya que se consolida definitivamente la unidad política de la nación, establecida en los períodos de vigencia de la Constitución gaditana, y suspendida en los períodos absolutistas del reinado de Fernando VII.

La documentación prueba sobradamente la firme decisión del Gabinete de Martínez de la Rosa y los que se sucedieron bajo el reinado de Isabel II, con la tutela de la Reina gobernadora, de completar la obra de los Reyes Católicos y Felipe V, integrando toda la nación, renovada en provincias la división territorial, bajo un mismo régimen y Constitución.

Ni la dureza y prolongación de la guerra civil, ni las solemnes advertencias del Consejo de Gobierno, ni las divisiones dentro del Partido Liberal, quebrarán la línea nacional, común a moderados, progresistas y también a los realistas afines, que ya la habían anticipado en los Decretos de división en provincias y régimen administrativo, de forma que toda la nación tuviese no solo una Corona común, sino también un mismo Poder legislativo, un mismo Poder ejecutivo, una Justicia igual para todos sus hombres y tierras.

SEGUNDA PARTE

EL ARREGLO DE FUEROS

IX. PRESENTACIÓN

Antes de entrar a desarrollar esta segunda parte, hemos de advertir su distintivo planteamiento respecto a la primera, debido principalmente a la coincidencia ya indicada en la introducción en cuanto a los períodos estudiados con las obras de Rodríguez Garraza y del Burgo, y a las peculiaridades de cada una de estas y del presente trabajo.

Como se expresa en el mismo lugar, la transformación ya definitiva de Navarra desde reino independiente a provincia española, operada en 1834, y completada en los aspectos secundarios en los dos años siguientes, es básica en cualquier trabajo sobre el régimen actual navarro, mucho más en el nuestro. Por ello, y porque podíamos completar más la documentación, y debíamos profundizar en su examen, se ha hecho un relato relativamente completo, y más extenso que el de los colegas citados, en todo lo que afecta a la visión constitucional y jurídica del tema.

No ocurre así en esta segunda parte, en la que la aportación de documentación por Rodríguez Garraza, y sobre todo por del Burgo, es casi exhaustiva, y por nuestra parte, poco podemos añadir en ese aspecto, pues coincide notablemente con la que teníamos preparada. Sin embargo, es aquí, creemos, donde una reflexión sobre los acontecimientos y documentos, y una discusión o paragón de criterios, puede ser útil al lector, que desee tener una visión completa y formarse juicio propio.

De aquí, que, glosada por los compañeros esa documentación[134], y las circunstancias históricas del periodo, se vaya en este trabajo directamente al estudio del tema propia del mismo, remitiendo a aquellos para los textos completos, y transcribiendo solamente los párrafos indispensables para la argumentación.

No es de despreciar la posibilidad que se brinda con ello de una menor extensión de esta tesis lo que representa un alivio bien de agradecer.

También parece oportuno advertir sobre la circunstancia de que esta parte alcance cierto aire o talante crítico, y aún polémico. Parece que esto es imposible de evitar, ya que si, como se verá existe acuerdo en unos puntos con los autores, hay discrepancia en otros y por ello, repetimos, nos parece particularmente aprovechable para el lector.

Debe subrayarse que cuando hacemos referencia a autores, lo son prácticamente en su totalidad fueristas, navarros o vascongados; y, por ello su visión

---

[134] En lo posible se harán las citas y remisión a la documentación con referencia a sus obras.

del tema es en general unilateral. Escritas sus obras en muy variadas circunstancias, con tono apasionado y de defensa las más de las veces, con escaso o ningún apoyo en la documentación hasta llegar a las de Rodríguez Garraza y del Burgo, como ya se indicó en la Introducción, su testimonio o criterios resultan de muy distinto valor, corto en muchas ocasiones, si se desea llegar a un juicio sereno y cierto.

Dentro de este denominador común, se aprecian profundas discrepancias entre ellos, como se demuestra en varios pasajes de esta obra, al examinar sus opiniones sobre los acontecimientos más importantes, debidas sobre todo a la ideología del escritor y a los particulares fines que en cada caso predominan. Apenas existen, por el contrario, autores que con visión serena, científica, independiente, o incluso desde un punto de vista que pudiéramos llamar centralista, hayan tratado la materia con algo de profundidad.

Lo que afirmamos en el párrafo anterior no pretende en modo alguno una prevención general, sino una indicación necesaria para la adecuada valoración de sus opiniones, cuando ahora pueden contrastarse con la documentación, cierto es también que la insistencia, más o menos apasionada, más o menos fundamentada, en unos puntos de vista y desde una postura de defensa, ha logrado la creación de unos estados de opinión, que han influido notablemente incluso en la política nacional o en la Administración central, y que hay que estudiar a la vista de lo realmente sucedido según las fuentes para obtener criterios acertados y revisar los que lo precisen.

Por lo demás, lo escrito en esta faceta de los Fueros navarros responde de manera importante a los mismos obstáculos que presenta la historiografía del siglo XIX español, señalados por varios autores; en la que, como indica Ballesteros[135] existe dificultad para encontrar historias imparciales del periodo, ya que si bien se juzga lo militar con menos apasionamiento, «no sucede lo mismo cuando se trata de hechos políticos, pues tanto contemporáneos como historiadores de nuestros días enjuician el pretérito con los pasiones del presente. La causa es muchas veces la descendencia ideológica de los partidos, herederos de los partidos de entonces los coetáneos en los que milita el historiador, o acaso porque, lazos de familia y afectos influyan en las simpatías del que escribe».

[135] BALLESTEROS Y BERETTA, Antonio, *Historia de España y su influencia en la Historia Universal*, Barcelona: Salvat, 1934, tomo VII, cap. IV, p. 473.

X. HACIA EL FIN DE LA GUERRA

1. LAS DISCORDIAS CARLISTAS PRECIPITAN EL FIN DE LA LUCHA

Cuando se examina la copiosa historiografía de las guerras carlistas, se obtiene con gran unanimidad una conclusión que es fundamental para entender la terminación de la primera guerra carlista y el convenio de Vergara con el que finaliza en el Norte de España y se hace posible su extinción absoluta a comienzos de 1839, pese a la dureza, prolongación y fracasos de las contienda, el bando carlista dispone todavía de un fuerza verdaderamente imponente, reorganizada y equipada por el general Maroto, a quien se ha encomendado el mando a mediados de 1838, después de la toma del fuerte de Peñacerrada por los isabelinos, con Espartero al frente de ellos. Pero las divisiones intestinas del campo carlista, que vienen muy de atrás, pero que se agudizan en estos meses, harán que esa fuerza se desvirtúe, y frente el creciente poder y moral de los isabelinos, acaudillados ya siempre por el general Espartero, que al mismo tiempo aglutina al ejército e influye poderosamente en la política, el carlismo abandone la lucha en Vergara y pacte en condiciones de desigualdad manifiesta.

Los intentos de sembrar la discusión en el campo carlista, y de posible planteamiento de una transacción en la que entrase el problema de los Fueros, si han contribuido en alguna medida a la división de aquellos y a preparar el ambiente para un posible pacto, no son los factores fundamentales que llevan al convenio de Vergara. Estos hay que buscarlos en la situación real y perspectivas de ambos bandos, sobre todo en el enfrentamiento de apostólicos y moderados dentro de los mandos civiles, militares y religiosos carlistas, que, como afirma del Burgo, «se tradujo en violentos episodios… donde se disputaron la confianza del Rey, es decir, se lanzaron a la conquista exclusiva del poder», añadido a la «debilidad de carácter de Don Carlos» [136].

Como quiera que aquellas maniobras, comisiones o intrigas están tratadas ampliamente en muchas obras, hemos de prescindir aquí de su estudio, supuesta su no decisiva influencia en la conclusión de la lucha[137].

---

[136] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 179.

[137] Remitimos especialmente a la obra de RODRÍGUEZ GARRAZA para el examen de las empresas de Muñagorri y comisiones de Olavarría y González Arnao, así como de los manejos de Avinareta. También DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 178-179 trata brevemente de ello, así como las obras referentes a este período.

De ellas, solo debemos recoger la referencia, tradicional en muchos autores fueristas, a la proclama del general Espartero desde Hernani, en mayo de 1837, asegurando la conservación de los Fueros, si en el plazo de un mes se dejaba de luchar, como antecedente y origen del convenio de Vergara. Pero esto no puede admitirse, ya que no se aceptó por la parte contraria; la proclama fue invalidada por la discusión parlamentaria que suscitó y que mostró la verdadera postura de las Cortes, contrarias al compromiso y al mantenimiento del sistema foral; y no tuvo influencia en el caso de la guerra[138]. Precisamente a mediados de mayo se emprende la expedición carlista sobre Madrid, a su frente el mismo D. Carlos, que significa una conducta bien distinta. Los acontecimientos en los dos años que transcurren hasta la reanudación de las operaciones en la primavera de 1839, borran cualquier nexo de causalidad o enlace con las promesa de la proclama de Hernani, y desde el lado cristino, se había ya consumado la destrucción total del sistema foral navarro antes de 1837, y en septiembre de este mismo año se decretaba la de los Fueros de las Provincias Vascongadas, y el traslado de las aduanas.

Parece conveniente una breve referencia a los sucesos más importantes que van marcando la desmembración del carlismo.

La pérdida de Zumalacárregui en el primer sitio de Bilbao, resultó irreparable, si Cabrera logra crear otro centro de lucha en Levante, durante toda la contienda el ejército carlista del Norte no consigue tener otro jefe de la talla de Zumalacárregui, y sobreviene la continuada discusión del mando.

El fracaso de la expedición real, realizada de mayo a octubre de 1837, es lo que verdaderamente hiere de muerte la causa carlista. El desaliento cundió en sus filas. Al ver regresar vencida, humillada y reducida a menos de su mitad, a la brillante expedición de 12.000 hombres y más de 1.600 caballos[139], que salió de Estella en la primavera, a la que luego apoyaría el ejército de Levante y otra columna de Zaratiegui, mucho más al no comprender las vacilaciones e indecisiones del cuartel real, con sus tropas en las puertas de Madrid, de donde retroceden sin intentar su entrada en la capital, en el momento quizá más culminante de la guerra.

Suponen también reveses fundamentales para el bando del pretendiente el no haber podido conquistar ninguna de la capitales de las cuatro provincias

---

[138] Ver en el mismo sentido, RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 252, y DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 177 y ss.

[139] Los datos están tomados de VARGAS, M. F. M. de, *La guerra en Navarra y Provincias Vascongadas,* Madrid: Imprenta de Baltasar González, 1848, pp. 249 y siguientes, que estudia detalladamente la marcha de la expedición.

norteñas ni conservar ninguna otra importante, viéndose obligados a levantar en dos ocasiones el sitio de Bilbao, (junio de 1835, con la muerte de Zumalacárregui y 18 octubre a 24 de diciembre de 1837), así como el de Pamplona (octubre-noviembre 1937). Aparte del aspecto militar, significaba la desconfianza de las potencias europeas favorables a Don Carlos de que pudiera obtener el triunfo y la disminución de su apoyo diplomático y en todos los órdenes, bien necesario a ambos bandos.

La toma del fuerte de Peñacerrada el 22 de junio de 1838, supone un serio descalabro y provoca el relevo de Guergué del mando del ejército carlista y su sustitución por Maroto, que acentúa las discusiones y va a culminar en el fusilamiento por Maroto en Estella el 18 de febrero de 1839, de los generales Guergué, García, Sanz y Carmona y el intendente Úriz, sin conocimiento de su rey, desastre del que ya no se repondrá el carlismo y que, aprovechado por Espartero, determinará el fin de la guerra en el Norte, a través de una negociación en que la firmeza de los cristinos se acrecienta poderosamente y la debilidad de los carlistas en manifiesta y progresiva.

2. NAVARRA Y SU DIPUTACIÓN PROVINCIAL EN 1837-1838

El 6 de octubre de 1836 toma posesión la nueva Diputación Provincial de Navarra elegida con arreglo a la Constitución de 1812, ya que durante el mes de septiembre ha actuado la Comisión sustituyente designada sin elecciones.

Actúa la corporación en este período con sentido netamente constitucional, y con gran energía, basándose precisamente en ese carácter que la hace representativa. Por otra parte, no le faltaron constantemente ocasiones para ello ante la prepotencia de las autoridades militares, dadas las circunstancias de la guerra, y las agobiantes pérdidas de dinero y suministros.

Su postura constitucional y provincial puede verse, como ejemplos en varios aspectos. Así el 28 de octubre de 1836 acuerda se reitere al jefe político «lo que con motivo de la remisión de la Ley sobre libertad de imprenta se le dijo de oficio de 12 de septiembre último, esto es que solo a los jefes políticos corresponde circular y hacer que se publiquen las Reales Órdenes en la provincia,» aludiendo a la supresión del pase foral. El 25 de octubre restablece el Boletín Oficial de la provincia, en diciembre de 1836 se instalan los Ayuntamientos constitucionales y los renovará en 1838. El jefe político preside todas sus sesiones, etc.[140]

---

[140] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, sesiones de 25 y 28 de octubre de 1836, 5 de diciembre de 1836, y 2 de enero de 1837.

Especial dureza tiene su controversia con el virrey Sarsfield, que ha exigido la entrega de un millón de reales en la provincia y ordenado a la Diputación que haga el reparto, a lo que esta se ha negado.

> «No puedo menos –contesta al general– en uso de las atribuciones constitucionales que me competen de desplegar todas las razones legales de que me hallo revestida, y negar todos cuantos principios sienta V.E. en su citado oficio. No puedo conformarme en conceder a V.E. ni como Virrey, **cuyo título es desconocido e incompatible con el actual sistema**, ni como Comandante General la autoridad que V.E. se atribuye…; porque ni V.E. ni el Gobierno mismo pueden imponer ninguna contribución directa ni indirectamente, ni hacer pedido bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes»[141].

Poco después llegará incluso su destitución[142].

Dentro de las peculiaridades propias de la lucha, se aplica la legislación nacional. Así acepta la cuota del reparto del anticipo de doscientos millones de reales, aunque exige y consigue satisfacerla con letras aceptadas por entregas anteriores, que recibe en pago el Banco Español de San Fernando (sesión de 3-2-1837); ya se ha hecho referencia a la renovación de Ayuntamientos; se acata el real Decreto de 19 de septiembre de 1836, y se descuenta a los empleados de la Corporación la contribución sobre sus sueldos (sesión de 24-4-1837); recauda por cuenta y encargo de la Hacienda Nacional los diezmos y primicias (sesión de 11-8-37); acepta también el reparto de la Contribución extraordinaria de guerra de 1838, de 603 millones, aunque pide reducción del cupo señalado (sesión de 14-7-38)[143].

El pensamiento de la Diputación provincial sobre la cuestión de los fueros manifiesta de forma bastante completa en dos ocasiones importantes, en los años 1836 y 1838, la primera en carta a D. Agustín Armendáriz, diputado a Cortes Constituyentes por Navarra, y la segunda en forma de exposición de la Diputación a las Cortes.

D. Agustín Armendáriz, fue un ilustre político navarro, nacido en Viana, que tuvo notable influencia en los asuntos del antiguo reino. Elegido diputado por Navarra en las Cortes constituyentes de 1836, ya le hemos visto defendiendo sus intereses desde su punto de vista netamente liberal al discutirse la constitución. En julio de 1837 es nombrado subsecretario de Gobernación. También es elegido diputado por Navarra en enero de 1840, y en abril del mismo año entra

---

[141] *IBID*., sesión de 8 de enero de 1837.

[142] *IBID*., sesión de 30 de marzo de 1837.

[143] *IBID*., todas las actas en el Libro 41.

como secretario de Estado y Gobernación de la Península, con lo que Navarra encuentra un buen apoyo en el preciso momento de comenzar las conversaciones sobre Fueros.

En la ocasión que nos ocupa, diciembre de 1836, la Diputación, consciente de que el Antiguo Reino se ha convertido en una provincia española y de la transformación constitucional que supone, agobiada por las dificultades de la guerra y las peticiones de suministros y dinero y que mientras no termine la guerra «inútil será que entre tanto nos ocupemos del comercio, de la industria y de todos los demás ramos cuya prosperidad está puesta a mi cuidado», «es preciso sin embargo adelantar las ideas que me ocurren acerca del modo con que esta provincia haya de entrar a formar parte íntegramente de la Nación, a fin de que V.S. y sus dignos compañeros coadyuven del modo posible al bienestar futuro de su patria»[144]. Resumamos sus instrucciones.

Con respecto al sistema de contribuciones, «es necesario tener presente el estado de la Hacienda peculiar de Navarra y sus obligaciones de justicia», ya que al trasladar las aduanas a la frontera de Francia desaparece la mayor parte de sus ventas, exigidas en las Tablas; por otra parte, «resultará un déficit enorme en los fondos del vínculo y caminos».

> «A este inconveniente se atendió ya en el año 1822 con el Decreto de las Cortes inserto en dicha Memoria que dispone que de las contribuciones que se impongan a Navarra, se retenga lo necesario para sus obligaciones, y también una cantidad determinada para la amortización. Esto mismo podrá solicitarse ahora añadiendo todas las aclaraciones que convengan, siendo la principal la de que la Diputación se encargue de exigir las contribuciones entregándolas después en el Tesoro Público con deducción de las cargas indicadas.
>
> Convendría también añadir que la misma Diputación imponga las contribuciones por los medios que le parezca más análogos a las costumbres del país, a fin de hacer a sus habitantes menos repugnante la novedad; más esto depende en gran manera de la clase de contribuciones que se establezcan».

Preocupa a la corporación la segregación en la división territorial de varios pueblos del antiguo reino a favor de Zaragoza y Logroño, y encarece «que el antiguo reino de Navarra forme una sola provincia».

También recomienda se procure el mayor rango de la Audiencia, «sin perder de vista la comodidad de los países limítrofes como Guipúzcoa etc.», y **«que se supriman el título de virrey que es una anomalía política y un ridículo en el sistema representativo actual, que no reconoce sino comandantes, milita-**

---

[144] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, sesión de 19 de diciembre de 1836.

res» con otros avisos sobre asuntos de la guerra y conservación del Colegio de Medicina, Cirugía y Farmacia.

Es de destacar cómo la Diputación, respetando el sistema constitucional, apunta ya a lo que serán principios fundamentales en el arreglo de Fueros, sugiriendo una línea administrativa y no política.

Cuando en mayo de 1838, la Diputación dirige su exposición a las Cortes[145], ha pasado casi un año y medio desde el documento anterior y la nación está abrumada por la dureza y prolongación de la lucha, aunque los ejércitos se han reorganizado después del regreso y fracaso de la expedición real al centro de la península. Los Gabinetes de Madrid han lanzado maniobras de posible transacción, buscando la forma de acabar la guerra y quizá también disminuir el creciente poder de Espartero, en la que interviene la cuestión del reconocimiento de los Fueros, y la Diputación expone su criterio, no queriendo que sucedan las cosas sin su opinión.

La exposición lleva el sello de Yanguas, liberal poco partidario del clero, a quien fustiga fuertemente y hasta con su tanto de caricatura, conocedor de los Fueros como nadie quizá; y refuerza la línea de 1836, a pesar de que las circunstancias permitiesen una mayor reivindicación del sistema foral. Pero no es esa la aspiración de la Diputación, que aprueba la larga representación en sesión de 5 de marzo de 1838, y que defiende el régimen de la Constitución de 1837, pero al mismo tiempo el mantenimientos de una cierta autonomía en materia de contribuciones y quintas, así como una garantía para los acreedores del antiguo reino, todo ello en terreno puramente administrativo.

La Diputación no quiere que Navarra vuelva a ser reino independiente con el sistema político vigente hasta 1834, y hace profesión de fe liberal. Cuando quiere explorar la mayoría popular navarra favorable al carlismo, pinta a «los enemigos de la ilustración y de la felicidad pública, que se sirvieron de los resortes religiosos acostumbrados», para combatir tenazmente el régimen constitucional. En ocasiones, llega a afirmaciones excesivas, tal como la de que los graves contrafueros de fines del reinado de Fernando VII de Navarra, se provocaron por los agentes de D. Carlos, para que su hermano fuera considerado como tirano y enemigo de los Fueros de Navarra en el concepto popular, «a pesar de que la masa general ni conocía los fueros ni tenía ningún conato en su conservación».

Cuando el documento se serena en la segunda parte, ofrece algunos puntos ciertamente esenciales y brillantemente expresados:

---

[145] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, sesión de 5 de marzo de 1838. Se transcribe literalmente en CASTRO, J. R., *Yanguas y Miranda, op. cit.,* apéndice III, pp. 181-199.

a) «Es necesario, en primer lugar, hacer una distinción entre los Fueros de Navarra, y los privilegios de las provincias Vascongadas. Los primeros son una verdadera constitución acomodada al siglo XIII: en ella se ve constreñido el poder del Monarca en tres puntos esenciales, que son la imposición de contribuciones, el establecimiento de las leyes, la declaración de guerra y tratados de paz. Nada de esto puede el Rey hacer sin acuerdo de las Cortes». En tanto que el sistema más sencillo de las Juntas Generales de las Vascongadas, en que «está admitida la legislación de Castilla, en cuanto no se opone a sus fueros», se puede conservar con utilidad y conciliar con todos los sistemas conocidos.

b) Profundiza en el extinguido sistema de Reino de Navarra:

> «No puede haber resolución, ni puede hacerse ninguna ley, sin que la pluralidad absoluta de cada uno de los tres estamentos vote por la afirmativa; de lo que resulta que el estamento eclesiástico será siempre un escollo donde se estrellarán todos los conatos hacia las mejoras que reclaman las luces del siglo; cinco o seis monjes son suficientes para impedir enteramente que se lleve a cabo la resolución más útil y mejor meditada. En las Cortes de 1818, para convencerles de que podía darse una ley estableciendo el libre comercio del trigo sin chocar con la religión, fue necesario que los otros dos estamentos se sometiesen al dictamen de la Universidad de Salamanca.
>
> El brazo de la nobleza, aunque más ilustrado, más adheridos a los intereses públicos y más generoso en transigir con ellos, está constreñido del todo por el eclesiástico, y el estamento del pueblo no puede adelantar un paso hacia el bien, bajo semejante sistema representativo».

Pasa después a criticar los abusos del «Tribunal Supremo llamado Consejo, **más omnipotente que el de Castilla, de quien tenía todos sus vicios y ninguna de sus virtudes**» y concluye que «sería lo mismo un error funesto el creer que los navarros han tomado las armas por sostener semejantes prerrogativas»… «ya ningún navarro puede desear de buena fe el restablecimiento de sus Fueros, porque están escritos casi, literalmente, y garantizados, en la Constitución de 1837, sin las deformidades y vicios que los hacía depender, en el hecho, de la voluntad de cualquier Mandatario de Gobierno».

c) Pero…

> «Falta todavía, en esta permuta de intereses, hacer un balance de los que mutuamente han de comunicarse entre la nación española y los navarros; al paso que aquella presta sus instituciones acomodadas a la civilización del tiempo, con todas las garantías de estabilidad, estos se desprenden de apreciable prestigio de su referida independencia, y entran a contribuir en la masa general de las necesidades del estado con un aumento considerable, hasta hoy desconocido, ni puede negárselas racionalmente el derecho que les asiste para examinar y calcular por sí mismos la conveniencia de su tránsito político; pero

esta delicada cuestión presenta dificultades insuperables en la práctica, si se atiende a las complicaciones legales que lo embarazan y al estado actual de la provincia».

Para remate, la Diputación expone, dentro siempre de un marco administrativo, los tres puntos que considera fundamentales:

«A este efecto concluirá la Diputación sus observaciones, manifestando los tres puntos esenciales que forman el lazo de las dificultades: 1º, el de la manera de contribuir a las necesidades del Estado; 2º, el de las quintas; 3º, el de asegurar la suerte de los muchos acreedores que tiene la provincia de capitales tomados para la construcción de sus caminos y otros objetos de interés público. La manera de contribuir pudiera dejarse a discreción de la Diputación Provincial, precedida, si se quiere la aprobación del Gobierno; ella buscaría los medios más análogos a las costumbres del país para hacerles menos sensible cualquier novedad. Las quintas se han hecho de ordinario dejando también a la Providencia [sic] el arbitrio de los enganches y no parece que debe haber inconveniente en este sistema; y finalmente los acreedores pueden ser satisfechos en la manera que ya acordasen las Cortes en 29 de abril y 16 de mayo de 1822, y que por una repugnancia inexplicable quedó sin renovarse en las últimas Constituyentes.

En esta forma se conciliarán del mejor modo posible los intereses de los navarros, enlazándolos al mismo tiempo con los de la nación en general, sin contrariar los goces anteriores a la rebelión, ni las mejoras a que aspiran los amigos de las reformas que exige la conveniencia pública. Todo lo cual espera la Diputación con la mayor confianza que las Cortes y el Gobierno tendrán presente para hacer en su caso el mérito que corresponda».

Las fuertes opiniones de Yanguas, aprobadas por la Diputación, al expresar los vicios del sistema navarro en un juicio no equilibrado, puesto que no hacía mención de sus virtudes, merecerá las reservas de los senadores y diputados por la provincia, en oficio que se lee en 5 de abril, y en el que se indican que de común acuerdo han determinado suspender la presentación a las Cortes de la exposición.

«Por punto general, no conviene a sus intereses pintar con colores desfavorables el régimen por el cual se gobernaba, pues tratándose de establecer otro, mejor a todas luces por confesión propia, las ventajas que deben creerse concedidas al país, le han de ser desfavorables en las transacciones que se verifiquen sobre los intereses producidos por el estado foral; permiten pues, y aun aconsejan las reglas de una bien entendida defensa, que caso de hablar de nuestros fueros, fijemos la consideración en lo que nos era favorable, dejando el escudriñar los defectos que indudablemente tienen, y los perjuicios que nos irrogaba, a los que tomen a su cargo el fiscalizarnos que no serán pocos».

Los representantes navarros terminan indicando que ignoran «si el Gobierno ha pasado en el medio de pacificación que se presume y se teme», pero que llegado el caso actuarían convenientemente[146].

No andaba muy lejos de las aspiraciones de la Diputación el Gobierno progresista que ejerce el poder desde agosto de 1836 al mismo mes de 1837, Mendizábal, al discutirse la Ley de 25 de octubre de 1839, en la Cortes, hace leer un oficio que el Gobierno dirigió el 10 de agosto de 1837, con el acuerdo de proponer a estas.

> «La aprobación de las bases que deben fijar de un modo explícito la forma de gobierno de las provincias de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Los principios de que ha partido el Gobierno de S.M. para fijarlos se fundan en la idea de que las provincias mencionadas formen un todo político y uniforme con las demás de la Monarquía, si bien respetando las formas administrativas y el régimen interior a que aquella provincias están acostumbradas, en cuanto no perjudiquen a los intereses industriales o comerciales de las demás de Reino».

En otros pasajes del oficio se alude a que «en Navarra… han abrazado con franqueza la Constitución de la Monarquía y están en toda su observancia, habiendo Diputación Provincial y jefe político que la preside» y pide a las Cortes

> «que el Gobierno quede facultado para haciendo progresivamente las reformas que crea necesarias en la Administración y Gobierno interior de aquellas provincias, partiendo del principio de que deben contribuir con las demás de la Monarquía en proporción de sus riquezas, dejándolas, empero, que lo hagan por ahora, por los mismos medios que lo han hecho hasta aquí».

3. LA DIPUTACIÓN ENTIENDE QUE LAS DECISIONES SOBRE FUEROS SON DE COMPETENCIA DE LAS CORTES

Ya se ha indicado la línea decididamente constitucional que sigue la Diputación. Mas interesa destacar cómo la resolución sobre **las cuestiones de Fueros las reserva de manera exclusiva a las Cortes**, interpretando correctamente y acatando las facultades que al organismo representativo nacional concede la Constitución. Este hecho **fundamental** a nuestro estudio, se da ahora en este periodo, y se repetirá fielmente en el intervalo entre el convenio de Vergara y la Ley de 25 de junio de 1839, así como en el que va desde esta a la de 16 de agosto de 1839, así como en el que va desde esta a la de 16 de agosto de 1841, como se estudiará a su tiempo.

---

[146] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, sesión de 6 de abril de 1838. Ver también RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., X, 2.

Ya hemos visto cómo al disputar con el virrey y capitán general, Sarsfield, sienta doctrina correcta en cuanto a la facultad de establecer impuestos. Veamos otros testimonios.

En marzo de 1838, la Diputación acuerda dirigirse al Gobierno con «una exposición para que se permitiese la libre comunicación de producciones del País con las demás provincias españolas».

La fundamenta en las ventajas económicas del libre tránsito dentro de la nación, y que no tienen ya razón de subsistir las dificultades al comercio cuando «en la actualidad… se han destruido ya legalmente las barreras que interceptaban las relaciones políticas», reconociendo que «el Gobierno de S.M. se halla autorizado por las Cortes para el establecimiento de las aduanas en los Pirineos cuando lo considere conveniente»[147].

La Hacienda Nacional pretende participar en la recaudación de los arbitrios sobre Tablas que atendían al resto de Caminos, y con este motivo se cruzan varios oficios. Al contestar al Subdirector General de Rentas de la provincia expresa claramente que

> «por consiguiente no parece aplicable al caso la real determinación hasta que las Cortes acuerden definitivamente bajo la sanción de S.M. el nuevo sistema que haya de adoptarse en el Gobierno económico interior de esta provincia, y si los veinte millones y más de reales de vellón que se deben a los capitalistas interesados en dichos arbitrios, se han de considerar como deuda del Estado, encargándose este al mismo tiempo de la conservación de los caminos, o si han de correr de cuenta de la Provincia como hasta aquí».

Mencionaremos finalmente, cómo otra vez las cuestiones de caminos darán motivo para definir su criterio. Por R.O. se ha dispuesto que las Diputaciones Provinciales informen acerca de su situación, estado de construcción o conservación y forma de financiación. La Corporación hace una vez más historia de las de Navarra y de sus arbitrios, y contesta al Director General que

> «cree que por ahora, **no es necesario ni conveniente hacer alteración alguna**, en el sistema establecido hasta que una ley particular de las Cortes determine lo que corresponda para poner en armonía los intereses peculiares de Navarra y de sus acuerdos en los de la Nación en general»[148].

---

[147] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, sesión de 12 de marzo de 1838.

[148] *IBID*., sesión de 7 de septiembre de 1839.

XI. EL CONVENIO DE VERGARA

1. SITUACIÓN Y ACTITUDES DE AMBOS BANDOS EN LAS NEGOCIACIONES

La situación de las fuerzas carlistas y de su general en jefe, Maroto, es ya muy difícil al comenzar las negociaciones con los cristinos, a través de su General Jefe Espartero; y ello también en estos meses, no tanto por el estado de las tropas y la evolución guerrera, cuanto por la descomposición interna de los mandos.

La inacción de ambos ejércitos es la característica principal de la segunda mitad de 1838 y el primer trimestre de 1839, por lo que se refiere a los ejércitos del Norte, después del triunfo isabelino de junio, al tomar el fuerte de Navacerrada, ya que Espartero, después de preparar el sitio de Estella –que Maroto había fortificado cuidadosamente– en la primera quincena de septiembre, se retiró sin intentarlo, originando comentarios dispares, y haciendo suponer a algunos que razones de política habían determinado esta orden del Gobierno.

En Levante se lucha con denuedo, con ventaja general a favor de Cabrera. Pero si la actividad guerrera es escasa, las disensiones carlistas se acentúan. Ante los fusilamientos de Estella en febrero de 1839, D. Carlos ha destituido y declarado traidor a Maroto, pero la posición de Maroto es fuerte, y ordena a sus tropas dirigirse contra el Cuartel Real, cede D. Carlos, impone Maroto cambio de Gobierno y destierro de muchos de sus enemigos, y queda al descubierto la división carlista al nivel más alto del Rey y su jefe del Ejército[149].

A pesar del destierro, D. Carlos mantiene su relación con algunos importantes apostólicos, y estos siguen aumentando el cisma y la discordia desde Francia, pasando además otros (Arias Tejeiro y Balmaseda) al lado de Cabrera, que influye ante el rey, desarticulando todavía más la situación y provocando las dudas, el recelo y la ira de Maroto.

Cuando las negociaciones están ya iniciadas, y es ya muy profundo el avance de los isabelinos en el corazón de la zona contraria, la sublevación de los batallones navarros el 8 de agosto completará la descomposición carlista.

En el aspecto militar se reanudan las acciones guerreras en abril de 1839, en que Espartero sitia con treinta batallones los fuertes de Ramales y Guardami-

---

[149] *Diario de las sesiones de Cortes-Congreso*. Sesión de 4 de octubre de 1839, pp. 592 y siguientes.

no, fronterizos a las vascongadas y con una situación dominante en sus accesos. Maroto se dirige hacia Bilbao para distraer a Espartero, y después se sitúa en el valle de Carranza, próximo a los fuertes. Las batallas duran varios días, y son sangrientas, empeñando en ellas su arrojo el jefe isabelino, presentándose incluso con su escolta a luchar en primera línea en lo más duro del asedio, cuando la compañía de cazadores y algunos otros comenzaba a retirarse, en contraste con el jefe carlista que se mantuvo estacionado en el valle de Carranza, sin participar activamente en esas batallas, que fueron el comienzo del fin de la derrota carlista.

A partir de la conquista de Ramales y Guardamino, que termina el 13 de mayo, Espartero dispone la generalización de la lucha y el ataque general en todos los frentes.

La penetración de los isabelinos es particularmente extensa[150]. En Navarra las batallas son intensas, la tónica general es de poca resistencia, y abandono de posiciones destacadas con escasa o ninguna defensa, con el consiguiente desánimo entre las tropas de D. Carlos; algunos autores atribuyen a Maroto el propósito de debilitar la moral de su ejército, para disponerle a la transacción, que él ya preparaba.

Del Burgo, con apoyo de Ferrer explica lo sucedido[151]. Maroto había decidido iniciar exploraciones para la paz, quería conseguir la mediación y garantía extranjeras, y a este efecto envió el 22 de mayo a la Corte francesa a su ayudante y comandante francés, Duffau-Pauillac. Hasta conocer el resultado de estos preliminares de negociación, «el general carlista lógicamente debía rehuir todo combate en gran escala, pues caso de serle adverso se debilitaría su posición para unas eventuales negociaciones».

Por otra parte el 28 de mayo, expone Maroto a D. Carlos la desigualdad de fuerzas de ambos ejércitos y la imposibilidad de reunir las suyas para presentar batalla a los cristinos sin desatender la defensa de otros fuertes. El rey, previo Consejo de generales, le autoriza el día 29 para abandonar la plaza fuerte de Valmaseda y que adopte una conducta de rehuir entrar en batalla, sin dejar de hostilizar al enemigo. Esta estrategia es la que indicara todavía Maroto a Lord Hay el 27 de julio como argumento ante la negociación.

---

[150] Seguimos en el relato principalmente a DEL BURGO, que en el capítulo VI de la tercera parte de su obra estudia ampliamente este período. Especialmente importante es la aportación de la documentación referente a las negociaciones del Convenio de Vergara. Por brevedad omitiremos las citas, que constan en la obra de del Burgo.

[151] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 182-183. Las otras citas son de Melchor Ferrer.

No es necesario seguir en este trabajo la evolución militar en los tres meses que todavía dura la guerra en el Norte, en los que crecen la perplejidad e intrigas en el carlismo y se deteriora rápidamente la situación militar ante el acoso constante de las tropas cristinas, que apenas encuentran dificultades en su marcha, adentrándose en el corazón de las zona carlista de Álava, y Vizcaya, cuando ya se formalizan las negociaciones y se sublevan los batallones navarros a principios de agosto. A partir de esta última escisión que enfrentaba entre sí a las tropas carlistas, convencida como estaba, «de la incapacidad del rey para gobernar» según expresa a Latorre[152], la necesidad del convenio se acentuaba para Maroto, al tiempo que debilitaba su postura en la negociación.

En otro plano hay que destacar dentro del carlismo el enfrentamiento, dentro de los partidarios de Maroto, de dos corrientes o grupos, que darán una orientación peculiar al desarrollo de la guerra, y las negociaciones: los favorables a la transacción, vizcaínos, guipuzcoanos, castellanos, y parte de alaveses, cuyos jefes militares eran Latorre, Urbistondo, Lardizábal e Iturbe, por una parte; y los que se oponen a ella y en consecuencia habían de ir en contra de Maroto, que son los navarros y parte de alaveses, bajo el mando militar de Elio y Zaratiegui, y a los que desplazado este en la sublevación de agosto, mandará el cura D. Juan Echeverría[153]. Volveremos sobre esto al tratar del punto de fueros.

Distinto es el panorama por el lado cristino, donde se ha alcanzado cierta unidad y estabilidad, muy importantes cuando habían pasado los tiempos de mayor auge carlista, con la amenaza incluso a la capital de la nación, y el cansancio era grande en ambos campos.

Se logra el gobierno moderado de Pérez de Castro desde el día 9 de diciembre de 1838 hasta el día 20 de julio de 1840, pero se asegura la conformidad de Espartero, al incluir en guerra a su fiel Alaix. Es el Gabinete que alcanzará el fin de la guerra en el Norte, la verá terminada prácticamente, presentará la ley de 1839, sobre Fueros y dispondrá su ejecución provisional. En lo militar, desterrado Narváez y crecientes los triunfos de Espartero, darán a este un enorme respaldo e influjo, y un caudillaje indiscutido.

Consecuencia de este panorama, político-militar que nos hemos limitado a resumir en las anteriores líneas, es la respectiva posición negociadora, de creciente firmeza y continuidad por parte isabelina durante los meses que duran las conversaciones, que no dejan de apoyar con sus avances militares, hasta el punto de que Espartero, el 27 de agosto, víspera de las decisión definitiva, rehúsa sus-

---

[152] *IBID*., p. 206.

[153] Ver para más detalle y citas RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 313-315.

pender su avance para ocupar Vergara y Oñate, tal como lo pide el jefe carlista, Latorre en momento tan delicado para las negociaciones. Por el contrario, por parte carlista, la postura se debilita progresivamente del lado de Maroto, ya que por parte de D. Carlos y las divisiones navarras y alavesas, que le siguen al final, lo que se produce es la separación de su Jefe de Estado Mayor y la derrota definitiva sin armisticio.

Maroto define elocuentemente la situación en su segunda entrevista con Lord Hay, el 28 de julio, al pedirle este permiso para pasar por las filas carlistas para entrevistarse con Espartero, y encarecerle el jefe carlista la rapidez de la gestión, pues

> «era de mucha importancia quedar acordes en alguna cosa antes de que ocurriese una eventual acción, porque si los carlistas obtenían ventajas en el campo, tal vez le sería imposible persuadirles a entrar en ningún arreglo amistoso mientras estuviesen poseídos de la exaltación de la victoria; y que si por el contrario, los cristinos ganasen la batalla también se negarían estos a entrar en condiciones»[154].

Efectivamente el gobierno liberal y Espartero, conocedores de la situación del campo carlista y de sus mandos, y seguros de su victoria, suspenden la empresa de Muñagorri, de penetración por la frontera de voluntarios, con la bandera de la paz y fueros[155], fijan claramente las condiciones en la negociación, y las mantienen hasta el convenio, apoyados constantemente por el avance militar; en tanto que Maroto ha de ir rebajando sus peticiones hasta aceptar las de su contrario, como expresa del Burgo, Espartero

> «siempre se mantuvo, respecto a las condiciones, en la misma línea de pensamiento, a diferencia de Maroto, Espartero solo aceptaba un convenio sobre las bases por él planteadas. Los derechos de Isabel y la continuidad, sin menoscabo, del régimen constitucional, eran para él incuestionables.
>
> En cambio Maroto pretendió al principio un convenio sobre las bases de un compromiso ideológico entre carlistas y liberales. Al final, como veremos, no pudo obtener siquiera los fueros. Su claudicación fue completa».

Que esto es así, vamos a verlos claramente en el número siguiente, al estudiar los distintos problemas objeto de la negociación.

---

[154] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 190, citando a Satrústegui. En general omitimos, en honor a la brevedad, las referencias a los autores que aportan la documentación reseñada por del Burgo.

[155] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, pp. 318-319.

2. ASPECTOS DE LAS NEGOCIACIONES Y DEL CONVENIO. CUESTIONES DINÁSTICAS Y CONSTITUCIONALES. EL RECONOCIMIENTO DE EMPLEOS MILITARES

Efectivamente, cuando se estudia la documentación sobre las negociaciones resultan evidentes las afirmaciones anteriores sobre las posiciones de ambas partes a lo largo de los tres meses largos que duran aquellas. Para no extenderse demasiado, las presentamos en esquema, con citas textuales en lo posible y sin apenas comentario, que, por otra parte, no resulta necesario, ya que el resultado es coherente con el desarrollo de las conversaciones. Se sigue un orden cronológico.

Cuatro puntos son objeto de discusión: dinástico, constitucional, reconocimiento de grados militares carlistas y Fueros, aparte, claro está de los referentes a la terminación de operaciones militares.

2.1. Cuestiones dinásticas

1). Mayo y junio de 1839. Maroto envía el 22 de mayo a su ayudante Duffan-Pauillac, comandante del ejército francés, pidiendo la mediación del Gobierno de la vecina nación. Las bases redactadas por este se inspiran en los deseos de Maroto y se entregan a este a fines de junio.

> «D. Carlos y la duquesa de Beira renunciarían al trono, obligándonos en tal caso a poner a su disposición toda residencia que se servirían escoger, en cualquier parte que sea, fuera de España, y a tratarles con todo el decoro que les corresponde.»
>
> «Obligar a Dª Cristina a salir también sin retraso de España, y al casamiento del Príncipe de Asturias con Dª Isabel. Como rey y reina, gobernando en nombre colectivo»…»El príncipe de Asturias llegado al trono, una ley arreglaría la sucesión como lo fue anteriormente para evitar toda revolución».

El Gobierno de Madrid rechazó rotundamente estas condiciones, también casi imposibles de cumplir por los carlistas en ese momento[156].

2). 27 de julio. Fracasa la mediación francesa, Maroto busca la británica y su garantía, y se entrevista con Lord John Hay, jefe de la flota británica que bloqueaba las costas del cantábrico. Maroto entrega a lord Hay una nota con sus condiciones.

> «1º. El ejército y el distrito bajo Maroto reconocerán la soberanía de la Reina Isabel».

---

[156] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 184-185.

> «3º. Don Carlos y la Reina madre Dª Mª Cristina irán a residir fuera de España, con dotaciones adecuadas a su rango de Infantes».
>
> «7º. La Reina Isabel contraerá matrimonio cuando llegase a edad adecuada con aquél de los hijos de Don Carlos que ella prefiriese».

De un gobierno colectivo de los príncipes, como rey y reina, que se define en la nota francesa, se pasa a reconocer como Reina únicamente a Isabel, siendo un hijo de Don Carlos Príncipe consorte, cuando llegue la edad de casamiento[157].

3). 29 de julio. Lord Hay, se entrevista con Espartero, a quien solicita la supresión de hostilidades hasta obtener la mediación de su gobierno, y explora sus posibles posiciones. El jefe cristino se niega a lo primero, y exige para la negociación «las bases del reconocimiento de los derechos de la reina a la Corona, de la Constitución…» Espartero sentía vivos escrúpulos sobre el abandono de España por la reina gobernadora, sobre lo cual no expresa posición oficial.

4). 23 de agosto. Recibe Maroto las condiciones del gobierno británico para su mediación, según instrucciones fechadas el día 10. Expresan que las proposiciones hechas por Maroto el 27 de julio no pueden aceptarse y define los términos posibles para la negociación, «que en sustancia son los mismos que ofrecen al Gobierno español»…

-Reconocimiento «de la soberanía de la Reina Isabel, la regencia de la Reina Madre y la Constitución de 1837».

-El cesar toda hostilidad contra la Reina por parte de D. Carlos, y por tanto, el retirarse este de territorio español, bajo la condición de que recibirá de la Nación española los alimentos proporcionados a su nacimiento y rango como Príncipe de la Casa Real de España.

-Se opone al casamiento «entre la Reina de España y un hijo de D. Carlos».

5). 28 de agosto. Espartero remite a Maroto el proyecto de convenio. Se ha de reconocer «la Constitución de 1837, el trono de Isabel II y la regencia de su augusta madre»[158].

6). Artículo 2º del convenio. Transcribe el mismo texto anterior[159], aludiendo a la imposibilidad de que los militares carlistas pueden seguir sirviendo en las filas del ejército nacional bajo aquellos supuestos.

---

[157] *IBID*., pp. 189-190.

[158] *IBID*., p. 210.

[159] *IBID*., p. 212.

2.2. Sistema de gobierno

La carga ideológica, tan intensa y tan ligada a los sistemas de gobierno, pesa menos en la negociación que lo dinástico o lo foral.

Por parte carlista, la nota de Maroto a Lord Hay, el 27 de julio pide «una Constitución moderada sobre las bases del Estatuto Real, concediéndose gradualmente mayores libertades el pueblo según sus progresos prácticos en gobierno y descentralización»[160].

Pero Espartero, en la entrevista del día 29 siguiente con el mediador inglés, exigirá ya el respeto a la Constitución y el régimen liberal, lo mismo que la nota del Gobierno inglés y las sucesivas de Espartero o el Gobierno de Madrid, exigencia que reproducirá el artículo 2º del convenio en la forma que hemos indicado.

2.3. Reconocimiento de grados y empleos militares

Fue un punto de máxima coincidencia desde el principio de las negociaciones, expresado en todas las notas o documentos desde la nota francesa de mediación, con la única matización que impone ya Espartero en la entrevista de 29 de julio de limitado a los empleados militares que estén a las órdenes de Maroto, excluyendo a los que no se adhieren al Convenio.

3. LA CUESTIÓN DE LOS FUEROS

Afortunadamente para este trabajo, la documentación es muy clara en materia de Fueros y reitera las contrapuestas posiciones de las partes, mantenidas hasta el momento final, en que los jefes carlistas ha de plegarse al criterio de Espartero, que es el del Gobierno liberal, dejando sin resolver del todo la cuestión, ya que aquel criterio consiste en reservar la competencia a las Cortes, en acatamiento de la Constitución de 1837 vigente, de manera que el Gobierno, y Espartero en su nombre, solo pueden presentar a ellas el problema. Sigamos también aquí el orden de fechas.

1). Fin de junio. Según las nota de mediación francesa «queda bien entendido que las provincias Vascongadas y Navarra conservarían los fueros»[161].

2). 27 de julio. Lord Hay, en su entrevista con Maroto, puede anticipar ya la posición del Gobierno inglés de «procurar el reconocimiento de los Fueros

---

[160] *IBID*., p. 190.

[161] *IBID*., p. 185.

(como base necesaria de un arreglo final) sujetos a las modificaciones en que se convenga». Se ha anticipado lo que será fórmula definitiva en el arreglo de Fueros.

Maroto, no obstante, exige «sean garantizados los Fueros de las Provincias Vascongadas»[162]. Apuntamos ya la extrañeza por esa limitación a las Vascongadas, excluyendo Navarra, que después trataremos.

3). 29 de julio. La respuesta verbal de Espartero al Lord, indica como una de las bases «el reconocimiento de los fueros vascongados con alguna modificación». El jefe isabelino se creía autorizado para ofrecer en nombre de su Gobierno (las bases de negociación), en cuanto este podía hacerlo en la Constitución sin el consentimiento de las Cortes, lo cual era indispensable en cuanto a los fueros»[163]. Expresa una posición nítida y firme, que no cambiará en lo sucesivo: la cuestión de Fueros es competencia de las Cortes, nada puede garantizar el Poder ejecutivo en ese terreno.

4). 24 de agosto. Maroto, que está en Elgueta, insiste ante el brigadier Zabala, representante de Espartero, en el reconocimiento completo de Fueros, pero Zabala lleva ya las instrucciones del Gobierno de Madrid, fechadas el 21: el Gobierno solo «se comprometía a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros, según sea más conveniente»[164].

5). 25 de agosto. Maroto da conocimiento al rey de las negociaciones, así como a las comandancias de las Provincias, afirmando sin base que las proposiciones de Madrid comprenden «el reconocimiento de los Fueros provinciales en toda su extensión»[165].

Pero Espartero, al día siguiente, reafirma la postura de su gobierno. Ni este ni él en su nombre, podían acceder a la demanda carlista, y habían, sin remedio de reservar a las Cortes el problema; y ante la protesta de los generales de Maroto, hubo de indicar que él nunca había aceptado ni propuesto en las negociaciones el reconocimiento de Fueros». Las conversaciones se rompen ante la falta de acuerdo, y Maroto escribe pidiendo perdón a D. Carlos, y ordena preparar la resistencia en las montañas de Elgueta. Pero el Rey le destituye del mando, y nombra al Conde de Negri[166]. Al arengar a sus tropas, Espartero hará constar que «todo cuanto podía ofrecer en uso de mis atribuciones y de las facultades omnímodas que me ha concedido el Gobierno de S.M., le ofrecí al enemigo,

---

[162] *IBID*., p. 189.

[163] *IBID*., p. 191.

[164] *IBID*., pp. 201 y 233, nota 468.

[165] *IBID*., pp. 201-202.

[166] *IBID*., pp. 205-206.

negando siempre la suspensión de las hostilidades que me pedía, y la concesión de privilegios opuestos a la Constitución que hemos jurado»[167].

6). 28 de agosto. Maroto ha solicitado autorizaciones de las divisiones para proceder al Convenio. Tanto la de Guipúzcoa como la de Vizcaya se la dan con el encargo de que obtenga todas las ventajas posibles, pero esta última indica que sea «la base principal la conservación de los Fueros». En el oficio del Jefe carlista, designando representantes para redactar el Convenio no hace alusión al problema. Pero cuando Espartero le contesta dice expresamente, recordando la rotura de negociaciones del día 26, cómo «la pretensión de fueros, ese asunto ya resuelto, y que sabía Vd. y los suyos que ni yo ni el Gobierno podíamos otorgar, y sí solo proponer a las Cortes, alejó el momento de una fraternal reconciliación…».

Con el oficio a Maroto, Espartero remitió un proyecto de convenio de tres artículos, de los cuales el tercero dice así:

> «3º.- recordaré con eficacia a mi Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros de Vizcaya y Guipúzcoa, por ser la fuerza de estas dos provincias que solo parece está dispuesta a entrar en este convenio»[168].

7). 29-30 de agosto. El Convenio. En Oñate, Cuartel General de Espartero, a donde se han desplazado los principales jefes carlistas, encabezados por Latorre, Urbiztondo e Iturbe, se redacta el convenio. Firmado por el jefe isabelino, volvieron al Cuartel General de Maroto, quien lo remitió a conocimiento y firma del los jefes de brigadas y cuerpos que «tuvieran la resolución necesaria para llevarlo a efecto», por medio de sus comandantes generales.

El artículo 1º del Convenio es el referente a los Fueros, según el cual:

> «el Capitán General D. Baldomero Espartero, recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros»[169].

En el artículo 7º, se concede a las divisiones navarra y alavesa la opción de disfrutar del convenio si se presentan en la forma de las que lo establecieron, pero no hubo tal adhesión.

Como se ve, solo se hizo un ligero retoque al artículo 3º del que propuso Espartero, y se redactó en la misma forma que había exigido el Gobierno de

---

[167] *IBID*., p. 237.

[168] *IBID*., pp. 209-210.

[169] *IBID*., pp. 212-213 y 238, nota 504. En el texto se contiene literalmente el articulado del Convenio.

Madrid, en su oficio de 21, redacción bien discrecional puesto que la proposición del Gobierno a las Cortes podía ser de concesión o de modificación, de fueros, lo que, combinando con el respeto a la Constitución, impuesto en toda la negociación y en el artículo 2º del Convenio, significaba realmente la modificación. Ciertamente la postura carlista se había derrumbado también en este punto.

4. NAVARRA ANTE EL CONVENIO DE VERGARA

Las estipulaciones del Convenio sobre Fueros solo se establecían para Vizcaya y Guipúzcoa, ya que como expresaba el proyecto del Duque de la Victoria en el citado artículo 3º era «la fuerza de estas dos provincias que solo parece está dispuesta a entrar en el Convenio».

El problema ya venía de atrás. Anteriormente hemos apuntado la extrañeza de que en la nota de Maroto a Lord Hay, entregada el 27 de julio, la exigencia de garantía a los Fueros se hiciere solo para las Provincias Vascongadas, mucho más cuando la comunicación del Gobierno británico entregada por el marino inglés ese día, cuidaba de referirse detalladamente a estas provincias y a Navarra. Pero es que también Espartero al día siguiente ofrece al Lord, tratar del reconocimiento «de los Fueros vascongados con alguna modificación», olvidando a Navarra, omisión que se reitera en la comunicación oficial británica de mediación al señalar solamente los «privilegios e instituciones locales de las Provincias Vascongadas»[170].

¿Cómo explicar estos hechos? ¿Se emplea en algún caso el término «vascongado» como genérico y englobando a Navarra? ¿Responde, por el contrario, a un convencimiento de ambos jefes del ejército de que las divisiones navarra y alavesa que siguen al grupo intransigente del partido marotista no se avendrán a la negociación? ¿Cabe suponer una percepción más fina de la situación en que, suponiendo la unidad nacional y vigente la Constitución de 1837, se pensase en una más fácil supervivencia con modificaciones de los Fueros de las Vascongadas, más compatibles con la Constitución que los de Navarra, para la que no cabía resucitar la estructura de Reino separado? De la documentación no surge luz suficiente para esclarecer estos interrogantes.

Los hechos, expuestos esquemáticamente, son:

a) Los combatientes navarros y alaveses principalmente permanecieron fieles a D. Carlos, y terminan en derrota total cuando su rey pasa a Francia.

---

[170] *IBID*., p. 234, nota 468, que transcribe literal el oficio del Gobierno.

b) El Gobierno de Madrid, al señalar las condiciones del Convenio en 21 de agosto, habla de «la concesión o modificación de los Fueros de las Provincias», englobando por consiguiente a Navarra.

c) Espartero al proponer la redacción del Convenio, limita a Vizcaya y Guipúzcoa su alcance en Fueros, y

d) El artículo 1º del Convenio sigue la línea política del Gobierno al suprimir la limitación de aplicarse solo a Vizcaya y Guipúzcoa, reafirmada en el artículo 7º, permitiendo la adhesión de las divisiones navarra y alavesa.

Esta aceptación no llegó, y «Navarra –señala del Burgo– no participó en el Convenio»[171]. Espartero tanto en su alocución por el acuerdo, como en la comunicación al Gobierno participándolo hacía un llamamiento a navarros y alaveses, y expresaba su esperanza de que vinieran a unirse al abrazo de paz. Esperanza vana, como hemos dicho, y que habría de subsanar el Gobierno, pasando por alto los acontecimientos y unificando la política de Fueros para todas las Provincias, con auténtica generosidad, no exenta de conveniencia, aunque no fuese sino por el hecho de que la pacificación no había terminado; generosidad secundada por las Cortes, que al discutir la Ley de 25 de octubre de 1839 no harán alusión a esta derrota absoluta del carlismo navarro y alavés, y considerarán la cuestión de sus Fueros cono un todo».

La posición de Navarra, escribe Rodríguez Carranza, «era bien delicada en vísperas de discutirse la ley de los Fueros sancionada el 25 de octubre. A Navarra se la podía haber negado toda la diferencia en el asunto de Fueros por no adherirse al Convenio y, sin embargo, la ley de 25 de octubre afectó por igual a Navarra, y a las Vascongadas»[172].

En contra de este criterio, Aizpún Santafé sostiene que el Convenio de Vergara es un contrato, «y si las leyes forales [de 1839 y 1841] traen causa de ese contrato, son contractualmente obligatorias». Y, por otra parte, que si se estima el Convenio como condiciones impuestas por capitulación por el Gobierno liberal, aún son muchísimo más obligatorias por estar amparadas por el Derecho de gentes[173].

Posteriormente haremos la crítica de ambas tesis, y demostraremos la naturaleza jurídica de ambas leyes forales. En este número corresponde indicar claramente que esa argumentación, aún en el supuesto de que fueran acertadas

---

[171] *IBID*., p. 245.

[172] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op.cit*, p. 329.

[173] AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1952, pp. 513-514.

las afirmaciones de Aizpún, no se puede aplicar a Navarra, que no puede invocar el Convenio de Vergara a su favor, sea este entendido como contrato o como capitulación militar, puesto que, quienes firman el Convenio son las divisiones y comandancias militares de cada provincia o región, y solo lo hacen Guipúzcoa y Vizcaya. La navarra ni suscribe el Convenio, ni se presenta, ni adhiere a él tal como estipulaba el artículo 7º del mismo; por tanto para esta provincia, como para la de Álava, las leyes de Fueros han de considerarse en su aplicación sin ningún vínculo jurídico con el Convenio, por el contenido estricto que tienen en sí mismas. Esto sin contar con el verdadero valor del compromiso de las capitulaciones en cuanto a Fueros, que se estudiará en su momento.

Navarra y su Diputación son conscientes de la nueva situación que el Convenio ha originado. Del Burgo, cita a Dembowski, viajero en España en el periodo:

> «La gran cuestión que agita aquí todos los espíritus es saber si el Gobierno de Madrid respetará los Fueros de este Antiguo Reino, aunque cuando no haya tenido la menor participación en el Convenio de Vergara»[174].

Las divisiones navarras y alavesas, con algún batallón de la guipuzcoana y de la castellana, que permanecieron fieles a D. Carlos, se derrumban pronto, acosadas por el ejército de Espartero, que toma Tolosa el 7 de septiembre, persiguiendo de cerca a D. Carlos. Al fin, después de un pequeño combate en Urdax, el pretendiente se refugia a galope en Francia, a cuya protección se acogen parte de las tropas, escondiendo las armas los restantes y retirándose a sus hogares, no sin preocupación de las autoridades que practicaron registros en previsión de nuevas sublevaciones[175].

Por el contrario, Espartero, es objeto de excelentes recibimientos en las poblaciones de Navarra con mando liberal, que emocionan al jefe isabelino, según hace constar en cartas a su esposa[176].

La Diputación lo registra en sus actas, y también la deferencia del Duque de la Victoria, que el 21 de septiembre «había concurrido dicho General a la sala de sesiones de la Diputación a manifestar en persona su agradecimiento por el obsequio que se le había dispensado». Incluso anotará los gastos de la recepción, que fueron 9.581 reales de vellón.

La Diputación se multiplica esos días. En la sesión del día 10 de septiembre aprueba una alocución «a los navarros pertinaces de la rebelión», en la que

---

[174] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 247-248 y 251, nota 536.

[175] *IBID.*, p. 248.

[176] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op.cit*, p. 329 y nota 465.

reseña los veinticuatro batallones acogidos al Convenio, y les desengaña de la ilusión de seguir solos en la rebeldía, después:

> «de la disolución de los elementos con que contaba… el decantado Monarca», hace recuento de los beneficios del Convenio, y como «el invicto General Duque de la Victoria se ha hecho un mediador entre el Gobierno y las provincias para la concesión o modificación de sus antiguos Fueros y libertades», y que será esa la suerte de los carlistas navarros si se adhieren al Convenio y siguen la voz de la Diputación»[177].

El 23 de septiembre acuerda:

> «se oficie a los señores Diputados ausentes para que a la mayor brevedad se presenten en la sala de sesiones a tratar los asuntos interesantes que indispensablemente requieren su presencia»[178].

Las Provincias Vascongadas quieren una acción común. El 1 de octubre recibe «un oficio de la Diputación Provincial de Guipúzcoa remitiendo una copia del acta que las tres provincias vascongadas celebraron en la villa de Bilbao, sobre la observancia de sus Fueros, para que si se tiene por conveniente coadyuve esta Diputación por su parte para el logro del interesante fin consignado en la misma».

La corporación contesta diplomáticamente» ha recibido con gratitud la copia del acta…»; «y aunque por estar preparados los trabajos de tan complicada materia, podía transmitir desde luego a VE…

> «Un tanto de aquellos, tiene el sentimiento de no poder verificarlo por ahora a consecuencia de estar determinado que lleven el sello de la Diputación plena, para cuyo efecto se han convocado los individuos que están ausentes y se esperan por momentos, y en breve podrá esta Diputación corresponder en idéntica forma a las finezas de V.S., con los que contesto al oficio de V.E. de 23 de septiembre último».

Por el contrario, vísperas de la promulgación de la Ley de 25 de octubre de 1839, cuando ya el día 7 había tenido lugar en el Congreso de los diputados la histórica sesión del abrazo «bis» de Vergara, ente Alaix, ministro de la Guerra y el destacado progresista Olózaga, y se había aprobado por unanimidad entusiasta el texto de la ley, en sesión de 24 de octubre, la **Diputación aprueba «una exposición para S.M. la Reina para que no se haga novedad en el restablecimiento de los Fueros»**.

---

[177] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 41, sesión de 21 de septiembre de 1839.

[178] *IBID*., sesión de 23 de septiembre de 1839.

La exposición, que Echave-Sustaeta, desde su posición carlista califica de «el mayor movimiento a la ignominia», es, al mismo tiempo una apasionada profesión de fe liberal y adhesión a la Constitución de 1837, y una hábil petición y defensa de los Fueros administrativos, todo ello muy en las línea mantenida por la corporación en 1837-1838 y que ya hemos estudiado.

La Corporación, expresa el documento, ha preferido el silencio en la cuestión «esperando que el tiempo y la opinión verdadera del país vendrían a superar las dificultades y a trazar la senda que en lo sucesivo debería seguir en tan arduo y grave negocio». Ahora, la discusión en las Cortes «ha descubierto hasta las más recónditas intenciones», ha dado el conocimiento necesario al país y «ha unificado la opinión del fiel navarro». «Debe pues la Diputación Provincial hablar ahora».

Veamos, en resumen, su pensamiento y aspiraciones:

-«La Navarra quiere la constitución del Estado del año 1837: esto es los que ante todas cosas quiere. Todo lo que tienda a tergiversar este hecho es falso y además perjudica a Navarra».

-«También quieren los navarros sus Fueros pero no los quieren en su totalidad: no estamos en el siglo de los privilegios ni en tiempo de que las sociedad se rija por leyes del feudalismo, cuando se han proclamado los principios de una ilustrada y civilizadora legislación, la navarra no puede rehusarlos».

«Planifíquense desde luego los Fueros en la Navarra, pero sea siempre salva la Constitución, sea siempre esta su primera Ley fundamental. Si en esta planificación provisional y rápida pueden ofrecerse dudas y dificultades no será tan difícil su resolución oyendo previamente a la Navarra que no advierte en la materia ni en la unión de la Constitución y de los Fueros justos esa contradicción esa incompatibilidad que algunos se figuran: no es tan difícil presentar a la consideración de las Cortes y del Gobierno un cuadro conciso y exacto en el que se demuestre que pueden existir y observarse con la Constitución los racionales y útiles que conciliando el interés de Navarra con el general de la Nación, llenen las esperanzas y la ansiedad públicas, las promesas solemnes y los votos de la patria por el acierto, la unión, la paz y la prosperidad sucesiva de España, de quien es una parte integrante la Navarra».

Resaltamos, como hemos hecho en el anterior capítulo cómo en este período previo, la Corporación reconoce y acata plenamente la Constitución y la competencia de las Cortes de la Nación para decidir la cuestión de Fueros.

5. ALCANCE DE LA MEDIACIÓN EXTRANJERA

Antes de terminar este capítulo, parece conveniente dedicar unas líneas a esta faceta de la negociación del convenio ciertamente importante por lo que

ayudó a conseguir el fin de la lucha, pero también porque la documentación muestra la claridad y los límites con que se realizó, en exacta coherencia con la firme postura del Gobierno de Madrid, de imponer el respeto absoluto al régimen liberal, simbolizado en la reina y la Constitución, y reservar a las Cortes, como órgano legislativo, el conocimiento y resolución de la cuestión de los Fueros.

Ha de observarse que según algunos autores Maroto y Espartero habían mantenido negociaciones secretas desde enero de 1839, en que Paniagua, ayudante de Espartero, celebró una conferencia con Maroto a pretexto de un canje de prisioneros, cruzándose después varios mensajes por intermedio de un personaje célebre, el arriero de Bargota, Martín de Echaide, que corría ambos campos. ¿Aludiría a esto la nota de mediación francesa de junio cuando expresa que «han corrido voces que existían comunicaciones entre los generales Maroto y Espartero?»[179].

Sea o no cierto, es claro que las negociaciones para el Convenio se inician con la conocida nota francesa, a petición de Maroto; vuelven a recomenzar, fracasa aquella, por mediación del Gobierno inglés, se continúan con los buenos oficios, y se concluyen sin intervención británica, queriendo remarcar que, efectivamente, es un asunto interno español el que se está debatiendo. Y que en ningún momento se produce una garantía extranjera.

El pensamiento de Maroto, sí era conseguirla. Cuando tomados los fuertes de Ramales y Guardamino, Espartero penetra en la zona carlista, Maroto explora las condiciones de paz, por medio de Francia, «Trató Maroto –afirma del Burgo– de conseguir la intervención extranjera, no solo para que las conversaciones se celebraran bajo la mediación de una potencia europea, sino también para que esta garantizarse después la ejecución del Convenio»[180]. La nota oficial francesa no es muy explícita al respecto, aunque el contenido parece hacer pensar en que no rechazaba ese deseo de Maroto. De todos modos, su rechazo por los cristinos la dejó sin virtualidad.

Maroto, pide a Lord Hay, la mediación del gobierno inglés, el 27 de julio, también solicita la garantía. Asimismo, pretendía que el Reino Unido indujera a Luis Felipe a ofrecer se mediación y garantía del futuro convenio[181]. Pero el comodoro inglés tenía ya instrucciones concretas de su gobierno en ese punto, y ofrece mediación generosa y buenos oficios si se presentan dificultades, pero niega la garantía. «Por tanto, el Gobierno inglés quisiera tomar parte como me-

---

[179] Por ejemplo, VARGAS, M. F. M. de, *La guerra en Navarra, op. cit.*, p. 283.

[180] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 182.

[181] *IBID.*, p. 188.

diador, más no como fiador en las negociaciones que se entablen ara conseguir tan deseado fin»[182].

Maroto, no obstante, en la nota que ese día entrega al Lord, pide que sean garantizados los Fueros»; pero Espartero, al día siguiente, expone abiertamente al marino inglés, que está dispuesto a tratar de paz con Maroto, si se separa de la obediencia de D Carlos, «con la mediación de Inglaterra o sin ella, como mejor le pareciese» (no alude a la garantía), pero que había de respetarse la Constitución y a la reina Isabel, así como que **en materia de Fueros era indispensable el consentimiento de las Cortes**[183].

La nota oficial británica es todavía más contundente y expresiva:

> «Se halla Vd. autorizado –escribe Palmerston, primer ministro inglés al coronel Wylde, comisario del Gobierno–, cerca de los dos generales jefes, para comunicar estos términos a cualquiera de ambos generales, como el arreglo que el Gobierno británico se esforzaría con más gusto por conseguir entre las partes contendientes. Pero manifestará Vd. a ambas, que en la opinión del Gobierno de S.M. no sería consistente con el honor y dignidad de la nación española, ni estaría en los límites de los justos derechos de la Gran Bretaña, que el Gobierno de S.M. saliese garante de un arreglo entre la reina de España y una porción de sus súbditos. Al mismo tiempo, los jefes carlistas pueden contar con confianza con los esfuerzos y buenos oficios del Gobierno inglés en su favor, en el caso de que en el futuro intentara el Gobierno de Madrid separarse de los arreglos negociados con el apoyo de la mediación de la Gran Bretaña»[184].

No cabe mayor claridad. Un arreglo entre nacionales, y bajo el reconocimiento y sumisión a la reina legítima Isabel II, no puede ser asunto en que intervenga garantía de un gobierno extranjero.

Al final, los generales y sus representantes prescinden del comisionado inglés. El hecho y su razón los expresa este también de manera insuperable al dar cuenta a su gobierno de la conclusión del Convenio.

> «El Duque de la Victoria manifestó muy francamente desde el principio de las negociaciones, tanto a mí como al general Maroto, que deseaba concluirlas, si era posible, sin ninguna mediación extranjera, diciendo que pues era una contienda entre españoles; y como Maroto no insistió en reclamar la mediación de Inglaterra, el Gobierno británico no se encuentra de modo alguno comprometido al cumplimiento o aprobación de ninguna de las condiciones en que se ha convenido hasta este momento; porque si bien las dos partes me han consultado

[182] *IBID*., p. 189.

[183] *IBID*., p. 191.

[184] *IBID*., p. 198.

> constantemente y he sido un instrumento para verificar la reconciliación, no fui convidado a la última conferencia del 29, en que se dictaron las condiciones por el Duque y fueron aceptadas por los comisionados carlistas»[185].

Espartero lo resaltará también cumplidamente en el oficio en que comunica al Gobierno el acontecimiento, «publicándose la paz y la unión entre todos sus pueblos [los de la Nación], sin ajenas intervenciones para el arreglo de sus diferencias»[186].

[185] *IBID*., p. 216, y también pp. 243-244, nota 514.

[186] *IBID*., pp. 250-251, nota 534, que contiene el texto íntegro.

XII. LA LEY DE 25 DE OCTUBRE DE 1839

1. EL MARCO DE LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

La disposición fundamental en la cuestión de Fueros es la Ley de 25 de octubre de 1839, que afecta a las cuatro Provincias de Vascongadas y Navarra. Promulgada esta, los caminos se diversifican: el arreglo concreto de los de Navarra se dispondrá por la Ley de 16 de agosto de 1841; para las Vascongadas se realizará por decreto del Gobierno, al no haberse podido cumplir lo ordenado por el artículo 2º de la Ley de 1839. En ambos casos, el sentido exacto de la «concesión», «confirmación» o «modificación» de los Fueros, hay que buscarlo en la génesis, discusión y decisión de la Ley de 1839; tanto porque esta es la que podríamos llamar ley principal, esencial o básica, en tanto que la de 1841, o los Decretos referentes a las Vascongadas eran disposiciones de desarrollo, de ejecución, sometidas al mandato y principios de aquella; como por la circunstancia de que los decretos sobre Vascongadas no tienen naturalmente discusión parlamentaria que muestre su sentido, y la Ley de 1841, sobre Navarra no la tiene extensa, aunque sí tiene importancia por cuando es ejercicio de la facultad legislativa y de control por el órgano legislativo de como el Gobierno o Poder ejecutivo había cumplido el mandato del artículo 2º de la Ley de 1839.

En este capítulo vamos a examinar algunos puntos sobre la ley, que interesan principalmente a nuestro trabajo, el primero de los cuales es ver el cuadro o marco en que la ley se propone por el Gobierno y es discutida en el Congreso y en el Senado, glosando algunos aspectos esenciales de los antecedentes de la Ley y del debate:

a) Es un hecho fundamental que las negociaciones y el propio Convenio de Vergara imponen «el reconocimiento de los derechos de la reina a la Corona, y de la Constitución», tal como exige ya Espartero el 29 de julio al entrevistarse con Lord Hay, condiciones que la nota británica oficial del 10 de agosto completará con el reconocimiento también de la regencia de Mª Cristina, según hemos visto en el capítulo anterior, en el que se ha demostrado como esas condiciones se mantienen en el proyecto de convenio de Espartero, y en el acuerdo final. No hubo vacilación ni ambigüedad en este aspecto de significado tan trascendente.

La vigencia de la Constitución de 1837, era efectiva en toda la Nación, incluidas las cuatro capitales de las Provincias al celebrarse el convenio, salvo las zonas carlistas. Legalmente regía en toda la Nación. Los Fueros se habían suprimido para Navarra en 1834-1836, como queda estudiado en la primera parte. **En las Provincias Vascongadas se había dado fin al régimen foral por la Ley**

de 19 de septiembre de 1837. El régimen liberal había sido consecuente con la línea mantenida desde su entrada en el poder en 1832, imponiendo y manteniendo desde 1834 la unidad nacional.

En el debate parlamentario se pondrá de relieve en muchas ocasiones el obligado respeta a la ley fundamental[187]. Lo resaltan el dictamen de la mayoría de la Comisión, y asimismo el de la minoría, la enmienda de Mendizábal en la sesión de Cortes del 2 de octubre sobre ejecución rápida del Convenio de Vergara; el proyecto de los siete progresistas que se discutió al adoptarse la enmienda etc.

No hubo vacilación, hemos demostrado, en exigir acatamiento de la Constitución en toda la negociación del Convenio. ¿La hubo en el Gobierno al proponer las Cortes el Proyecto de ley e incluso al defenderlo en el debate? Existe al menos base para la interrogación:

«Corrían rumores –escribe del Burgo– de que los moderados, aprovechando el impacto que en la opinión había de producir la terminación de la guerra bajo su mandato, tratarían de derribar la Constitución»[188]. La resistencia que el Gobierno mostró en el debate del Congreso a modificar el artículo 1º del Proyecto expresando el reconocimiento de los progresistas y otros diputados, que pensaron si en Vergara «el Gobierno moderado –a pesar de la presencia de Alaix, que en realidad solo era un militar íntegro–, hubiera adquirido con los carlistas algún compromiso contrario a los principios constitucionales, de los que se decía era, si no contrario, escasamente afecto»[189].

La documentación transcrita en el capítulo anterior no ofrece base para negar al Gobierno entusiasmo por el régimen constitucional, aunque podría discrepar de puntos concretos de la Constitución vigente. Cualquier elemento que suavizara la enérgica postura de los cristinos durante las negociaciones del Convenio hubiera supuesto una baza favorable a Maroto ante los suyos, y sin embargo Espartero en la entrevista del 29 de julio con Lord Hay, exige en nombre del Gobierno el «reconocimiento de los derechos de la reina a la Corona, y de la Constitución», y en esa línea permanece hasta el final; y eso que Maroto al fijar

---

[187] Remitimos para todo este capítulo a RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., cap. XI, 3, y especialmente a DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., caps. VIII y IX, que transcribe literalmente varias de las intervenciones de las Cortes, así como los dictámenes de la mayoría y minoría de la Comisión.

[188] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., 254. Casado en cita de NIDO Y SEGALERVA, J. del, *Historia política y parlamentaria de S.A.D. Baldomero Espartero*, Madrid: Imp. de R. Velasco, 1916, p. 187.

[189] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 254.

condiciones al marino inglés había pedido «el Gobierno por Regencia o Consejo de Regencia y una Constitución moderada sobre las bases del Estatuto Real»[190].

Con todo ello, el recelo existe. Cuando el 3 de septiembre se comunica a las Cortes oficialmente la celebración del Convenio, Olózaga felicita al Gobierno y a la Nación por acontecimiento tan satisfactorio, «si se mantiene, como es debido, el Gobierno constitucional en toda su pureza», asegurando por el Gobierno que «sí, señor, en toda su pureza; en toda su pureza completo»[191]. Y el 8 de septiembre la Cámara aprueba por unanimidad una moción felicitando a la reina por el Convenio y dando preferencia urgente al anunciado proyecto de Ley sobre Fueros de las Provincias Vascongadas «dispuesto a otorgar todo lo que **sin oponerse a la Constitución vigente** pueda contribuir a su prosperidad»[192].

Ello no obstante, el Gobierno, al presentar oficialmente el proyecto de Ley de Fueros el día 10, incurre en clara omisión en ese aspecto[193], ya que el preámbulo no hace la menor referencia a la Constitución, y el texto del artículo 1º sobre confirmación de Fueros es una afirmación absoluta, sin la reserva que luego se añadirá por las Cortes con un segundo artículo de cuidada y algo dudosa redacción respecto a la ley fundamental, lo que después de la interpelación

---

[190] Ver *IBID*., p. 120.

[191] *IBID*.., p. 254.

[192] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 331.

[193] He aquí íntegro el proyecto del Gobierno, incluyendo el importante preámbulo, que DEL BURGO y RODRÍGUEZ GARRAZA no transcriben: «Proyecto de Ley presentado por el Sr. Ministro de Gracia y Justicia, confirmando los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra:

A las Cortes.

Entre los medios empleados por el Gobierno para conseguir los grandiosos resultados que tanto han de influir en la pacificación general, fue uno el de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes, bien la concesión, bien la modificación de los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, según se creyese más útil y oportuno, siempre que las fuerzas de las mismas accediesen a lo propuesto por el General en Jefe del Ejército del Norte, Duque de la Victoria. Sobre este compromiso se funda el art. 1º del Convenio de Vergara: las fuerzas antes enemigas han dejado de serlo, y el Gobierno, que contrajo espontáneamente aquella obligación por serlo, y el inmenso interés que de ella podría reportar la Nación entera, se apresura hoy a cumplirla, así como lo hará muy en breve de otras, no menos sagradas, comprendidas unas en el Convenio y aconsejadas otras por el reconocimiento público, según el Gobierno tuvo el honor de manifestarlo a las Cortes en su comunicación de 8 del etc. En su consecuencia tengo el honor de proponer a la aprobación de las mismas el siguiente PROYECTO DE LEY:

Art. 1º. Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra.

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

Palacio, 11 de septiembre de 1839. Lorenzo Arrazola». (Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, p. 115).

del día 3 y la advertencia del día 8 resulta al menos sospechoso. Tampoco el oficio de remisión hacía alusión alguna[194]. El respeto a la Constitución será el objeto central de la discusión de la ley.

Pero antes de empezar esta, se hace ver al Gobierno que la Constitución está vigente y no se puede vulnerar. Como es sabido la Comisión se dividió y formuló dos dictámenes, que con distinto matiz, coinciden sin embargo en subrayar la Constitución en contraste con el olvido del Ejecutivo[195]. En forma más exigente el de la mayoría. Señalan como Espartero fue consecuente desde el principio al fin de las negociaciones del Convenio, cita textualmente la alocución al Ejército de 23 de agosto en que pone condiciones para suspender la lucha el reconocimiento de la Constitución, al trono de Isabel II, y la regencia de María Cristina. «Después de esta declaración tan enérgica y decisiva cualquier trato o arreglo en que se entrase forzosamente había de ser conforme a aquellas tres bases», afirman los diputados:

> «En sentir de la mayoría de la Comisión la confirmación de los Fueros, cualquiera que sean los términos en que se exprese, debe ser simultánea con la explícita declaración de que queda simultáneamente en aquellos con la explícita declaración de que queda subsistente en aquellas provincias el régimen constitucional, bajo cuyos auspicios, bajo cuya protección se celebró el convenio de Vergara».

Los derechos adquiridos por los habitantes de las Provincias deben ser respetados (tales los derechos políticos y cargos públicos, por ejemplo), y deben respetarse «el régimen municipal y económico foral, hasta ponerlo en consonancia con el de la Nación». Resumen de su pensamiento es el artículo 2º de su nuevo proyecto de ley, que es así:

> «Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra en su parte municipal y económica, y en lo demás se conserva para todas ellas el régimen constitucional que se hallaba vigente en sus respectivas capitales al celebrarse el expresado convenio de Vergara».

Hagamos notar como la Comisión señala la vigencia de la Constitución en las capitales de las provincias.

La minoría de la Comisión, en su voto particular, salvará en su artículo 1º los derechos políticos que los habitantes de aquellas tienen que seguir la Constitución de 1837.

---

[194] *IBID*., p. 101.

[195] Texto literal de ambos en DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op.cit*, pp. 275-278, nota 554.

Las enmiendas anteriores al debate también entrarán en el problema. Así la presentada por Vila pretende que se dé gran margen de confianza al Gobierno para la cuestión de fueros.

> «Sin embargo hay una ley fundamental que todos respetamos, y las Cortes, celosas de su observancia, deben velar sobre las providencias que aquel dictare y sobre los acuerdos que nacieran de las circunstancias, y examinar a su tiempo si en las disposiciones que diese han llenado la gran confianza que en él se pusiera, siguiendo las inspiraciones de las Cortes»[196].

Asimismo la propuesta de Mendizábal el 2 de octubre, víspera de empezar la discusión, de la ley en el Congreso, pedía se autorizase al Gobierno para ejecutar el Convenio, «respetando la Constitución política de la Monarquía de 1837, que todos hemos jurado observar fielmente», lo que se comprobaría cuando el Gobierno presentase el proyecto de ley. Al defender la enmienda el día 4, recordará la vigencia de la Constitución de 1837, y como al proponer el Gobierno del que formaba él parte, en ese mismo año la aprobación en Cortes de las bases para el gobierno de las provincias, que sería la ley de derogación de Fueros de las Vascongadas, y aludida anteriormente (pues los de Navarra ya estaban suprimidos), se fundó «en la idea de que las provincias mencionadas formen un todo político y uniforme con las demás de la Monarquía, si bien respetando las formas administrativas y el régimen interior a que aquellas provincias están acostumbradas, en cuanto no perjudique a los intereses industriales de las demás del Reino».

Ya se ha visto en otro lugar cómo los criterios de la Diputación de Navarra eran eco o reflejo en parte sustancial de las del Gobierno de la Nación. Destaquemos igualmente la clara formulación del límite justo de la autonomía, para evitar una competencia desleal entre provincias, principio que tanta discusión ocasionara en el porvenir.

Se deja para otro apartado posterior el recoger lo más granado del debate en las Cortes, respecto a la Constitución y los Fueros, para plantear una cuestión que entra de lleno en el cuadro de condiciones en que se proyectaba la Ley; ¿Podrían las Cortes ordinarias de 1839 modificar la Constitución? O lo que es lo mismo: ¿Podrían conceder los Fueros que no fueran compatibles con la ley fundamental?

Estudiado queda que la Constitución de 1837 fue redactada y sancionada no por Cortes ordinarias, sino por Cortes Constituyentes convocadas a ese fin.

La Constitución no contiene precepto alguno sobre su reforma. Y su artículo 40, que enumera las facultades de las Cortes. («Además de la potestad

---

[196] *IBID*., p. 280, nota 557.

legislativa que ejercen las Cortes con el Rey») tales como recibir al rey o regente el juramento de guardar la Constitución y las leyes, resolver dudas de hecho o de derecho sobre el orden de la sucesión a la Corona, etc. No comprende nada que se refiera a la materia.

Ya se ha visto el respeto a la Constitución exigido enérgicamente, tenaz y triunfalmente por los cristinos en las negociaciones del Convenio. Pero aquí la cuestión es otra, pues lo que se estudia es si, supuesto que el compromiso del Gobierno se limitaba a proponer a las Cortes la concesión o modificación, es decir a presentar el proyecto solamente, podían estas resolver la modificación de la Constitución.

En el Congreso el planteamiento se hace en el sentido de que se pueden otorgar los Fueros en cuanto sean compatibles con la Constitución, lo que se conceda no puede oponerse a ella. Me refiero al planteamiento general, porque el que hace el ministro de Justicia, Arrazola, el 6 de octubre en el Congreso, defendiendo el proyecto del Gobierno es confuso y ambiguo, pues pretende la concesión íntegra de Fueros en la primera etapa, sujetos a las modificaciones que se hagan en la segunda, asegurando «que el Gabinete no ha propuesto cosa que se oponga a la Constitución»[197], tesis no defendible, pues al menos eran incompatibles la Constitución de 1837 con la supervivencia íntegra del sistema constitucional navarro, como queda mostrado en la primera parte de la obra. Pero no triunfará esta dudosa postura, sino la de la gran mayoría de la Cámara, de respeto a la Constitución, y de modificación necesaria de Fueros, que era la correcta. Cortina llegará a decir que no había derecho para exigir la concesión y resistir la modificación de Fueros, y «que hay un precedente para el Congreso establecido de que lo que quería que se acordase sobre este particular ha de ser dentro de los límites de la Constitución, y sin faltar a ella nada». Se refería a las negociaciones del Convenio[198]. Volveremos después sobre el tema al estudiar otros aspectos de la Ley, no sin citar el voto del Marqués de Vildma en el Senado, quién precisamente desde un punto de vista de defensa y confirmación íntegra aunque provisional, de fueros, «al estado que tenían en la época del fallecimiento del Rey D. Fernando VII».

Hará el más correcto planteamiento parcial de la cuestión constitucional en las dos cámaras, al mostrar la incompatibilidad en elementos esenciales de Fueros y Constitución de 1837, aunque a nuestro juicio no es defendible su criterio de que las Cortes y el rey pudieran conceder los fueros y que para esto,

---

[197] Ver Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, pp. 662 y siguientes.

[198] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 290, nota 589.

«no se necesita, ni se debe tocar la Constitución», que se contradecía con las afirmaciones anteriores. De su argumentación parece poder deducirse el pensamiento de que para hacer leyes especiales relativas a los fueros de las provincias tenían facultades las Cortes ordinarias con el rey, de igual manera que en 1836 y 1837 se habían dictado Reales decretos o leyes para modificar el Gobierno de aquellas. La tesis es cierta si se cumple el principio de legalidad respecto a una Constitución vigente, pero no a la inversa. Así se ve obligado a concluir que «si todavía con poco fundamento se pretendiese que las Cortes necesitarían poderes para el caso presente, fácil le sería al Gobierno consultar a la Nación pidiendo nuevos representantes con estos poderes»[199]. No era poco, sino fuerte, el fundamento de la pretensión contraria.

No debemos extendernos más por ahora. Al menos en lo que respecta a Navarra, no podía restablecerse ni provisional ni definitivamente la estructura política del antiguo reino sin barrenar (usando el lenguaje foral) esencialmente el régimen constitucional, nacional, tan radicalmente distinto. Se comprende la prudencia de las Cámaras al no llegar sino en casos extremos a los argumentos límite, pero la cuestión constituye en todo momento el telón de fondo del debate. ¿Pensaron los moderados en conseguir el clima emocional necesario para disolver las Cortes y convocar otras constituyentes para una ley fundamental menos radical que la elaborada por los progresistas en 1837, tal como queda indicado?

En esta hipótesis, la concesión o restablecimiento de Fueros hubiera sido factible, pero era preciso una apelación a la Nación, y un mandato expreso. Lo trata adecuadamente el Conde de Navas, en la sesión de 6 de octubre, cuando afirma que la obligación de defender la Constitución de 1837, que ha jurado tiene un término que:

> «está perfectamente consignado en la unidad política de la Monarquía.
>
> ¿Quién ha dicho a los Representantes de la Nación española que nosotros no podemos recibir la gran misión, la alta misión que otros han recibido? Pues qué, ¿no pudieran las exigencias del siglo hacer variar la Constitución, o sustituirla por otra mejor? **Y si el pueblo nos comisionara**, ¿podríamos rechazar esta misión?. Claro es que no, porque esta misión la tuvieron los representantes del pueblo cuando las Cortes Constituyentes; y si el pueblo en el día o mañana, o si otro día quisiera que se variara la Constitución…».

Pero las Cortes actuales, Cortes ordinarias no se les había concedido esa misión, no estaban comisionados para ello.

Escuetamente por lo delicado del debate, lo señala el mismo día Olózaga, al defender enérgicamente la Constitución:

---

[199] *IBID*., pp. 294-295 y 321-322, nota 625.

> «No hay aquí nadie que ni con reticencias, ni con amaños, ni de otra cualquiera manera pretenda falsear la Constitución, y aun cuando lo hubiera, y se verificase la obra, **sería ilegal, porque no hay facultades suficientes para ello**; lo obra perecería, y la Nación conservaría sus instituciones».

Restablecida en 1836 la Constitución de 1812, se convocan Cortes Constituyentes solo para una reforma del Código gaditano, y eso aun manteniendo la unidad territorial de toda la Nación, y las estructuras políticas más importantes. Por otra parte, la Constitución de 1837 es eminentemente formal, y supone una unidad, un todo, una decisión fundamental de poder constituyente ejercido en nombre de la soberanía de la Nación, especialmente apoderadas las Cortes para ello. Por esto entendemos que se está en el caso en que, según Schmitt[200], la ausencia de preceptos en la Constitución relativos a su reforma significa «que están prohibidas las reformas». Y que de ningún modo podían las Cortes ordinarias modificar la Constitución que habían jurado, cuando además suponía nada menos, en el orden territorial y político, que volver a la estructura anterior al Estatuto Real; por otra parte, se podía hablar realmente de victoria liberal en la cruenta guerra civil, aunque se anticipase por poco tiempo el fin de la lucha mediante el Convenio, y una victoria no era congruente en tales concesiones.

Hemos tratado con cierta extensión el reconocimiento del régimen constitucional como elemento integrante del cuadro de condiciones de la ley, por su importancia primordial, y para hacer ver que el respeto a la Constitución no fue una novedad del debate parlamentario, fruto de una pirueta como dice del Burgo[201]; o de una conducta del momento de los progresistas como sugiera Aizpún[202] sino que por el contrario, es principio y criterio mantenido tenaz y enérgicamente de manera constante por el régimen liberal, y en concreto en toda la negociación.

Veamos más concisamente algunos otros factores.

a) Continuación de la lucha en Levante.

Aunque la parte del ejército carlista del Norte que permaneció al margen del Convenio y fiel a su rey se desmoronó en pocos días y dentro del mes de septiembre quedaba pacificada toda la zona, continuaban con denuedo las hostilidades con el ejército de Cabrera. Este hecho se tendrá muy en cuenta, tanto de parte del Gobierno, como del Congreso y Senado, sobre todo para no eternizarse

---

[200] SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, *op. cit*., p. 20.

[201] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento*, *op. cit*., p. 274.

[202] AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1952, p. 496.

en el debate, a pesar de su trascendencia, y seguramente fue uno de los factores para que, sobre todo el Senado, tolerase el texto, ciertamente contradictorio, de la ley, y no se aclarase más su significado.

b) Mayoría progresista en la legislatura.

Es, obviamente, un hecho de gran importancia, mucho más considerando la enorme importancia de Espartero. Frente al posible espíritu transaccionista del Gobierno, más bien moderado, manifestado por su conducta en las Cortes, se alzará, enérgica y decisiva la mayoría progresista, e impondrá el necesario respeto a la Constitución. El líder parlamentario del progresismo, Olózaga, si bien hará constar que en materia de esta trascendencia no había cuestión de partido, cuando llegue el momento cumbre del debate y acuse al Gobierno de no querer la Constitución, invocará solamente la voluntad de la Nación reflejada en las elecciones y exigirá y conseguirá su acatamiento y cumplimiento[203].

c) Recomendación y ofrecimiento claros, pero con perspectivas oscuras.

Hemos reseñado cronológicamente en el capítulo anterior el desarrollo de las negociaciones en el aspecto de Fueros. Vamos a glosar algunas de las facetas que presenta el asunto cuando lo van a tratar las Cortes. Varios puntos son clarísimos en el Convenio de Vergara:

1º. Realmente no se pacta, no se obliga Espartero más que a una recomendación al Gobierno, «Los Fueros solo obtuvieron el derecho a una especie de carta de recomendación del Duque de la Victoria», afirma del Burgo[204]: «Recomendaré con interés al Gobierno», dice literalmente su artículo 1º. Solo considerando la debilidad de la postura a que habían llegado los jefes carlistas puede explicarse el que se avinieran a tan escaso compromiso. Porque lo verdaderamente esencial es que el Gobierno no adquiera jurídicamente ninguna obligación, de manera que podrá o no presentar proyecto de ley a las Cortes, podía presentarlo como creyese más oportunamente en cuanto al contenido, y no podía hablarse de incumplimiento del pacto.

En la discusión de las Cortes quedó bien explicado esto. Ya la Comisión había testimoniado, después de varias conferencias con los ministros del Gobierno, que «han dado […] con cuantas noticias, explicaciones y aclaraciones verbales y por escrito conducían al más completo conocimiento de los hechos principales», que «el Convenio está conforme con las instrucciones del Gobierno», y que:

---

[203] Ver DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 269.

[204] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 218-221, que trata ampliamente del alcance jurídico del compromiso de Espartero.

> «se dejaba a la libre decisión de las Cortes la alternativa de conceder o modificar los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin que se este documento pueda inferirse, ni tampoco de lo manifestado por los señores Ministros en sus conferencias con la comisión, que hubo la menor reserva o ampliación oculta que causase compromiso de ninguna especie al Duque de la Victoria».

Los diputados pondrán de relieve en numerosas intervenciones las significación real del artículo 1º del Convenio[205], y la ausencia de compromisos secretos; y el Gobierno, por mediación de Arrazola, coincidirá en el juicio expresado: «Cumplir el Convenio no es conceder los Fueros, sino recordar al Gobierno la obligación de presentar a las Cortes lo que haga sobre los Fueros: eso es cumplir el Convenio; lo demás será separarse de él»[206].

Compartimos plenamente con del Burgo la crítica que hace de las afirmaciones de Aizpún Santafé en el sentido de que en el convenio «fue condición sustancial la conservación de los Fueros» y que por ello «la ley de 1839, no podía ser más que una ley de confirmación o reconocimiento de los Fueros etc.»[207]. Ni aun desde un punto de vista de defensa caben estos criterios, desprovistos de base. Trataremos de ello otra vez en esta segunda parte, al sacar conclusiones sobre el arreglo de Fueros.

La recomendación a que se había obligado únicamente Espartero es bien clara. ¿Qué había de recomendar?

2º. El Gobierno había ofrecido en las negociaciones «proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros, según sea más conveniente». Es claro también que el texto del Convenio no obligaba jurídicamente al Gobierno a cumplir su oferta, pero su palabra estaba de por medio. El contenido de la obligación de Espartero es precisamente recomendar al Gobierno el cumplimiento de su oferta de proponer a las Cortes el proyecto de ley, ya que, como conocemos, desde el primer momento el Gabinete reservó a las Cortes esa cuestión.

3º. También hemos demostrado que el Convenio solo se refería a Guipúzcoa y Vizcaya, y permitía la adhesión de las divisiones navarra y alavesa, que no llegó. Es por generosidad y por conveniencia política por lo que el Gobierno y las Cortes incluyeran en la ley de 1839 a Navarra y Álava.

Pero si la recomendación de Espartero y la promesa del proyecto de ley son evidentes y diáfanas, el contenido del ofrecimiento del Gobierno es oscuro y contradictorio. Aquí se refuerza nuestra extrañeza ante la aceptación del Convenio por los militares carlistas, pues si el compromiso de Espartero de recomen-

---

[205] Ver, por ejemplo, en *IBID*., p. 289, nota 588 el discurso de Cortina.

[206] *IBID*.,p. 219.

[207] *IBID*.,p. 220.

dar era de bien poca consistencia jurídica, aunque moralmente pudieran depositar y depositaron su confianza en él, la formula de ofrecimiento del Gobierno de proponer «la concesión o modificación de los Fueros» era ciertamente confusa y poco convincente, y nada tiene de sorprendente que produjera desagrado entre los militares carlistas y críticas en el Parlamento.

No obstante la confusión de la formula tiene su explicación, observemos que la formula simultánea de «concesión o modificación» estaba sugerida en las negociaciones, tal como en la primera nota inglesa, «reconocimiento de los fueros… sujetos a las modificaciones en que se convenga» y asimismo en la segunda y definitiva nota del Gobierno inglés, fechada el 10 de agosto de conservación de fueros en cuanto fueran compatibles» con el sistema representativo del Gobierno que ha sido adoptado por la España toda y en cuando sean conscientes con la unidad de la Monarquía española», conceptos que coinciden substancialmente con el texto definitivo de la ley de 25 de octubre de 1839 que consideramos, sin olvidar que las propuestas inglesas eran trasunto de las exigencias del Gobierno de Madrid de respetar la Constitución y la Corona.

Creemos que si el Gobierno Isabelino impone el texto del Convenio es por el **criterio mantenido tenazmente de que la cuestión correspondería resolverla a las Cortes**, que habían de optar, llegado el proyecto a ellas, por una solución afirmativa, negativa o mixta, y la postura consecuente era no definirla en el Convenio «Sabía Vd. y los suyos que ni yo ni el Gobierno podíamos otorgar (la pretensión de Fueros), y sí **solo proponer a las Cortes**», escribe Espartero a Maroto el 28 de agosto, cuando este envía ya representantes para redactar el documento. Para no prejuzgar la cuestión, el Gobierno ofrece proponer en las negociaciones, y el Convenio recoge una alternativa tan distinta como conceder los Fueros o modificarlos, lo que es esencialmente diferente, considerando la legalidad vigente y la dispar naturaleza de los Fueros de las Vascongadas y Navarra, y de los Fueros con la Constitución liberal.

Anotemos que el Gobierno aumenta la confusión que la formula podía contener en sí misma, al presentar el proyecto de ley al Parlamento, y cambiar la palabra concesión por la de confirmación. Los Fueros de Navarra estaban suprimidos en 1834-36; los de las provincias Vascongadas por la ley de 19 de septiembre de 1837; la Constitución de 1837, promulgada para toda la Nación era incompatible con varios elementos esenciales de los sistemas forales; el respeto a ella era condición en las negociaciones ¿cómo hablar, pues de confirmación?. El término «concesión era correcto y el Gobierno fue consecuente al adoptarlo en la negociación, pero el de confirmación aumentaba la perplejidad y la dificultad del debate parlamentario. La explicación que da Arrazola, en el Congreso es que «el Gobierno usó de la palabra «confirmar», y huyó de la palabra «restablecer» o conceder», para evitar la idea del vencimiento que pudiera ofender el

amor propio de los asociados hoy a nosotros»[208]). Dado el carácter político que el Gabinete dio a la ley, es comprensible la aclaración, aunque no justifique su empleo correcto en relación a la vigencia de la Constitución».

La cuestión la menciona también en el Senado el ministro de la Gobernación, Carramolinos, defendiendo el empleo del término confirmación, con poca fortuna. Da dos razones para ello, una, que «esa es la voz que se ha empleado siempre por el Gobierno para continuar consintiendo el privilegio, la exención, el fuero…»[209]. Ni hasta 1834, los Fueros eran ningún privilegio, sino derecho, y en el caso de Navarra reino distinto, ni el Gobierno usó siempre de ese término; ya conocemos los ataques de los Gobiernos de Fernando VII, que no eran precisamente de concesión en las negociaciones.

La segunda razón era que en la zona carlista recientemente conquistada no había tenido vigencia efectiva la Constitución de 1837, y habían seguido con sus fueros, que ahora se «confirmaban» en cuanto no se opongan a la unidad constitucional. Desconocía la aprobación de la Constitución de 1837, para toda la Nación, y que como expresa del Burgo, había una «inmediata consecuencia jurídica del Convenio: la instauración en el territorio, antes carlista, del régimen constitucional», se demostraba así, según el citado autor «la escasa preparación jurídica del ministro, así como su falta de información de lo que ocurría en Navarra y Vascongadas»[210]. El juicio es acertado.

Disentimos, no obstante, en la apreciación de que «hubiera sido descender a un bizantinismo impropio discutir si, convenía la palabra «confirmación» o cualquiera otra»[211]. En realidad, era preciso aclarar ese término y todo el proyecto, por el deseo de pronta aprobación de la ley y la posibilidad de concretar en el posterior arreglo de Fueros las cuestiones, cuando el proyecto daba garantías respecto a la Constitución, y las Cortes habían de volver a conocer de las leyes de modificación, determinaron dejar aquel tal como aprobó el Congreso.

2. LA CONSTITUCIÓN EN EL DEBATE DE LAS CORTES

Estudiado en el número anterior el cuadro de criterios y circunstancias en que se presenta a las Cortes el proyecto de ley sobre Fueros, vamos a resumir en dos apartados el desarrollo y resultado del debate del Parlamento; en torno a la Constitución el primero, y respecto a la naturaleza administrativa de los Fueros

---

[208] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, p. 668.

[209] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 311.

[210] *IBID.*, p. 311.

[211] *IBID.*, p. 312.

de posible reconocimiento, el segundo. En lo esencial, son como las dos caras de una misma moneda, y su examen conjunto representa un interpretación de la ley aprobada.

Un político de la época, Santillán, nos da en sus memorias una buena interpretación del principal significado de la ley, aunque extraña la postura del Gobierno. Merece la pena trascribir la extensa cita del eminente hacendista[212]:

> «Pronto vino a interrumpirse el alboroza general causado por célebre Convenio de Vergara. Por este, el general Espartero únicamente se había comprometido respecto de las Provincias Vascongadas, a recomendar la conversión de sus antiguos Fueros; el Gobierno, dando a esa promesa un valor que no tenía, pues que el mismo General manifestaba no haberla hecho sino en el sentido de conservar ante todo los principios de la Constitución de la Monarquía, presentó a las Cortes un proyecto de ley en que se confirmaban los Fueros sin reserva alguna. El Congreso, que como he dicho, estaba compuesto casi en su totalidad de Diputados progresistas, se opuso a una disposición que indudablemente barrenaba una de las fundamentales que las Constitución contenía; y en medio de una de las sesiones más borrascosas de aquella época, terminaba con abrazos, parodia del beso de Lamontesse, admitióse una adición que destruía el pensamiento del Gobierno. Decir, en efecto, que se confirmaban los Fueros, **salva la unidad constitucional**, cuando la Constitución asentaba que unas mismas leyes regían en toda la Monarquía, y que todos los españoles tendrían los mismos derechos y las mismas obligaciones, era no confirmar nada».

Con razón apunta del Burgo que «no es del todo exacto que el Gobierno propusiera la confirmación absoluta de los Fueros»[213], puesto que el artículo 2º ordenaba ya alguna modificación. Pero creo interpreta bien la postura de la mayoría progresista, que entendió que el proyecto del Gabinete «barrenaba» la Constitución, y por ello la defendió, consiguió su reconocimiento y respeto, y no permitió la absoluta afirmación de confirmación de los Fueros, que contenía el artículo 1º presentado a las Cortes, ni siquiera en una fase provisional.

La conducta poco definida del Gobierno en tan fundamental cuestión se convertirá en el centro del debate, y le enfrentará no solo con los progresistas, sino con casi toda la cámara.

Parte importante de la polémica se dedica al estudio de las dos fases en que el proyecto plantea la cuestión de Fueros, separadas por el tiempo que hubiera desde la aprobación de la ley hasta la promulgación de las posteriores previstas por el artículo 2º. Mencionamos alguna de las intervenciones.

---

[212] SANTILLÁN, R. de, *Memorias (1815-1856), op. cit.,* p. 232. Cit. DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 219.

[213] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 220.

Ya se ha detallado cómo la Comisión que dictaminó el proyecto exigía que la confirmación de los Fueros fuese simultánea con la explícita declaración de la vigencia de la Constitución en las Provincias. «El menor interregno en el ejercicio de la autoridad suprema del Estado –afirma el dictamen de la mayoría– por una equivocada inteligencia que aquellas provincias pudieran dar al artículo 1º del proyecto del Gobierno, sería funesto a la paz misma»[214].

En el mismo sentido la enmienda de Vila introduce en el artículo 1º junto a la concesión de Fueros, la condicionante salva su modificación, porque –dice al defenderla– «en ese intervalo si las Provincias Vascongadas exigiesen del Gobierno el que llevase a efecto los Fueros, que en este mismo momento se las concedieran, tendrían derecho a exigirlo, y el Gobierno no podría prescindir de llevarlo a ejecución completamente»[215], lo que se evitaba integrando en el mismo artículo la concesión (emplea correctamente esta palabra) y la modificación. El mismo principio, inspira la enmienda de los líderes progresistas en cuyo artículo 1º «Se restablecen los Fueros […] en cuanto no se opongan a la Constitución y a la unidad de la Monarquía»; y según en el artículo 3º el planteamiento provisional de los fueros municipales y económicos se hará «sin perjuicio de continuar subsistiendo la Constitución de la Monarquía en aquellas provincias lo mismo que para las demás del reino»[216] Madoz y el Conde de las Navas proponen también en sus discursos modificar el artículo 1º salvando «la unidad política de la Monarquía»[217], y lo mismo otras varias enmiendas[218].

Olózaga, en la misma sesión del 5 de octubre, antes de que llegue en la del día siguiente el momento cumbre del debate, plantea tímidamente la cuestión, culpando al Gobierno de originar la confusión[219]:

> «Tuvo por conveniente el Gobierno (el proyecto) presentar tal como los Sñres. Diputados lo conocen, y, entonces fue unánime también el sentimiento, fue general la extrañeza con que todos vieron que se confirmaban absolutamente los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, y que se dejaba para otro tiempo su modificación.
>
> Este pues, es el vicio esencial del proyecto del Gobierno; este fin duda el origen de la diferencia de opiniones […] y de la necesidad de la enmienda que en este momento está ocupando la atención del Congreso».

---

[214] *IBID*., p. 277.

[215] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, p. 580 y siguientes.

[216] Verla literalmente en DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 260.

[217] *IBID*., pp. 261 y 263.

[218] Ver RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 336.

[219] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, p. 656 y siguientes.

> «Y si no, dígame el Sr. Ministro de Gracia y Justicia: si la ley se aprobase tal como el Gobierno la ha presentado, ¿qué sucedería? Que desde su promulgación quedaban confirmados, restablecidos, en completa ejecución todos los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra. ¿Y todos los fueros, pues, son compatibles, no digo yo con las Constitución, pero con la unidad política de la Monarquía?».

Alude después a lo absurdo que sería que las leyes aprobadas por el Legislativo, con los diputados de las Provincias formando parte de él, se someterían al «pase foral», dictaminado por un «asesor o lego […] o apasionado o interesado quizá en miras diferentes que las del Gobierno»; y asimismo lo implícito e imposible que resultaría confirmar los Fueros sin sujetarlos ya a modificación, y luego suprimir o variar algunos.

> «Es claro que no. No ha podido ser esa la intención del Gobierno, pero ha faltado entonces en su artículo 1º la modificación que se anuncia, aunque no conozcamos sus términos».

Arrazola[220], al intervenir en nombre del Gobierno en la misma sesión, en un discurso poco preciso, mantiene el texto del proyecto. Como medio de Gobierno, y aunque no estuviera jurídicamente obligado a ello por el Convenio de Vergara, teniendo en cuenta los deseos de los carlistas, el Gabinete creía conveniente que se confirmaran de momento los Fueros, sin ninguna limitación. Pero, en el examen que hace de las distintas clases de Fueros, al llegar a los legislativos y políticos, se encuentra con el problema, y ha de acudir a una supuesta buena conducta de todos.

> «Y yo pregunto ahora, más contando con la buena voluntad del Gobierno, porque no creo que se le haga ahora la injusticia de negársela; que acaban de recibir una lección terrible para que en mucho tiempo puedan olvidarla: **¿Cuántos casos ocurrirán desde la primera época del proyecto del Gobierno hasta la segunda**, teniendo interés el Gobierno en que esa segunda época acelere? ¿Cuántos casos podrán ocurrir? Ninguno; y la Constitución marchará ilesa».

Después afirmará como hemos transcrito antes, «que el Gobierno no ha propuesto cosa que se oponga a la Constitución, (en cuyo caso no era preciso invocar los buenos propósitos), y que el proyecto de los siete progresistas no satisfacía al Gobierno para lo que ha pedido» como medio de gobierno de política, de pacificación…

Quedaban, pues, definidas las posiciones, el Gobierno mantenía su proyecto y quería la confirmación absoluta de fueros en el período provisional,

---

[220] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, p. 662 y siguientes.

luego, en la segunda fase, se realizarían las modificaciones indispensables. Por el contrario los progresistas y otros enmendantes pedían que junto a la confirmación se aprobase la modificación; que la Constitución fuera respetada en todo momento. El estudio de como veían los diputados y el Gabinete el problema en las dos fases o períodos propuestos por este ilumina la cuestión de fondo, el camino por el que se llega a la modificación del artículo 1º del proyecto gubernamental.

Se han reseñado ya varias actitudes en demanda de respeto a la Constitución, tales como las de los dictámenes de la comisión del Congreso, las enmiendas e intervenciones de Vila, Mendizábal, la enmienda de los siete progresistas, de Madoz y el Conde de las Navas, de Olózaga y el ministro de Justicia, Arrazola, bien al examinar los antecedentes de la ley o en las líneas anteriores. Analicemos el final del debate del Congreso, que gira en torno a la enmienda-proyecto de los progresistas.

Cortina, uno de los firmantes de ella, expone en la sesión del día 6, los antecedentes de la ley, el verdadero sentido del compromiso de Espartero, el necesario acatamiento de la Constitución tan claro en las negociaciones. Por eso establecían en el artículo 1º del Proyecto «que los Fueros que se conceden son aquellos que caben dentro de la Constitución y que son posibles sin que esta se altere ni varíe, y ya he dicho que este es el principio, que esta es la esencia de la ley»… Y recordando la intervención de Sancho añadió: «También ha dicho el Sr. Sancho, y repito, que sobre eso estamos dispuestos a admitir las modificaciones y enmiendas que se crean convenientes, porque toda vez que se salve el principio, lo demás importa menos»[221]. Muestra su extrañeza por la resistencia del Gobierno a modificar el artículo 1º cuando las Cortes tenían libertad de decisión, y de las manifestaciones del Gobierno a la Comisión resultaba que no había compromisos secretos en el Convenio.

Era un ataque, velado al Gabinete, que Olózaga llevará después a intensidad insuperable.

Como es sabido[222] entre la sesión del 6 y la del 7 de octubre, hubo una gestión mediadora cerca del Gobierno, encomendada al diputado navarro Madoz, de entrevistarse con Arrazola, «para tratar de convencerle de que podía alcanzarse el acuerdo, sobre la base de añadir al proyecto el Gobierno o al de la minoría de la Comisión, la frase «Salva la unidad constitucional». «Salva la integridad

---

[221] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, p. 648 y siguientes.

[222] Ver el relato, por ejemplo, DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 265 y siguientes.

de la Constitución» y otras cualesquiera en ese sentido». Con ello se lograba «el deseo de los diputados de concluir por unanimidad el problema foral»[223]. Hecha la gestión, Arrazola dio la conformidad, con satisfacción general.

Por ello, Sancho, otro firmante del proyecto de los siete progresistas, intervino en la sesión del día 7 para expresar su deseo de conciliación y armonía. No habrá inconveniente por su parte, «ni creo que mis compañeros lo tengan», en retirar la enmienda o proyecto, o en suplicar al Congreso que acceda a la retirada, (puesto que la Cámara lo habrá adoptado para discusión).

> «Si los Ministros de S.M. ponen en el artículo 1º de su proyecto, o en el de la minoría, o donde quiera, porque a mí me es indiferente sea aquí o allí, si se pone una expresión por la que se diga se conceden los Fueros excepto en la parte que sean incompatibles con la Constitución, o se conceden los Fueros que no se opongan a la unidad constitucional, o en fin, cualquier otra frase que manifieste terminantemente que la Constitución queda intacta»…
>
> «Más si no se accede a esto, primero consintamos que caiga un rayo sobre nuestras cabezas, que el que peligre en los más mínimo la Constitución del Estado».

«Pero ante el asombre de todos y la indignación de muchos –escribe del Burgo– Arrazola se levantó, para defender exclusivamente el proyecto del Gobierno, sin ninguna adicción, por considerar que la salvaguarda de la Constitución estaba perfectamente consignada en el artículo 2º. del mismo» «¿Hay algunos Fueros que se opongan a la Constitución? Pues el ejercicio de esos Fueros no llegará a la segunda época de su proyecto, y el Gobierno no aparecerá nunca responsable a los ojos de la Nación y de Europa de haber querido menoscabar en lo más mínimo la Constitución»[224]. Entendía además, que había que discutir antes el dictamen de la minoría, y pidió a los siete firmantes de la enmienda que la retirasen.

Negáronse estos a retirarla, sin que se reconociese el respeto a la Constitución, tal como el ministro había prometido a Madoz, y Arrazola dio largas pretextando que el Gobierno tenía que considerar el cambio. Declarado por el presidente de la Cámara que el debate continuaba, numerosos diputados, favorables y contrarios antes a la enmienda de los «siete brillantes», se unieron contra el Gobierno con gran excitación, por no permitir la adición y no cumplir la palabra dada por Arrazola.

En ese clima de extrema gravedad, Olózaga, el líder progresista, dirigió un terrible discurso contra el Gobierno, acusándole de maniobras antiparlamen-

---

[223] *IBID*., p. 265.

[224] *IBID*., p. 267.

tarias, aprovechando la importancia del asunto, contra la mayoría, queriendo «deshacerse de la representación nacional»; de faltar a la palabra dada el día anterior de modificar el artículo 1º; de mantenerse sin prestigio en el gobierno cuando tenía en contra la mayoría de la Cámara, etc., expresando su desilusión por la conducta del Gobierno y echándole en cara su enemiga a la Constitución con la célebre frase: «Se vé con claridad, lo digo con la inviolabilidad de diputado y dirá también sin ella, a pesar del riesgo que pudiera correr, se ve claro; no se quiere la Constitución de la Monarquía»[225].

Pero Arrazola, siguió tenazmente en su posición de no modificar el proyecto. Madoz y el Conde de las Navas, que habían combatido el proyecto de los siete, intervinieron ahora en favor de su postura pidiendo él y acusando el ministro de faltar a la palabra dada se cruzaron discursos entre Alaix, ministro de la Guerra y Olózaga, y al fin, se produjo el histórico y emocionante abrazo del jefe progresista y el general, seguido de los asistentes, el abrazo «bis» de Vergara, terminando el cual, Arrazola, presentó por fin el proyecto modificado, que era el propuesto por la minoría de la Comisión añadiendo la cláusula «sin perjuicio de la unidad Constitucional de la Monarquía», que tanto esfuerzo había constado a los representantes de la Nación, y que estuvo a punto de dar al traste con todo el proyecto.

La propuesta final del Gobierno fue unánimemente aprobada.

El texto de la Ley sería también aprobado, no sin vacilaciones y sin señalar sus contradicciones, en el Senado. Su tolerancia obedeció seguramente, como ya se ha apuntado, a los motivos de urgencia y dejar al período intermedio la misión de un examen más detenido de cada clase de Fueros, una vez que se garantizaba la unidad constitucional y las Cámaras habían de conocer posteriormente de los proyectos de ley relativos a la modificación que el Gobierno había de presentar en cumplimiento del artículo 2º de la Ley, y en el que se apreciarán por el Legislativo la forma en que el Gabinete hubiera cumplido el mandato. No parece necesario seguir el debate de la Ley en el Senado, salvo las menciones que haremos en los números siguientes.

Antes de intentar una interpretación de esta importantísima disposición legislativa, se cree útil un resumen de las opiniones y criterios expuestos sobre las clases o características de los Fueros, que junto a las anteriores consideraciones sobre el respeto a la Constitución pueden darnos algunos puntos fundamentales para entender el sentido de la Ley.

---

[225] *IBID*., p. 268.

3. FUEROS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS

En este apartado o número se estima conveniente presentar en sinopsis las distintas citas u opiniones, tal como se hizo al mostrar el desarrollo de las negociaciones para el Convenio, acompañándoles de breves comentarios, cuando se crea oportuno; de este modo se facilita la observación de los elementos esenciales. Por otra parte, aunque estén distantes en el tiempo y todavía más por los trascendentes acontecimientos ocurridos, se recuerda los criterios del Gobierno y de la Diputación de Navarra, en los años 1837 y 1838, que tanta semejanza ofrecen con muchos de los expuestos en la elaboración de la ley que consideramos. Aunque se incurra en alguna repetición, se mencionará a veces la cuestión constitucional, por ser el contrapunto de la de Fueros.

3.1. Gobierno progresista de 1836-1837

Según se ha indicado, dirigió el 10 de agosto de 1837 un oficio a las Cortes sobre Fueros[226] sus principios son:

a) Vigencia de la Constitución en las Provincias Vascongadas, como rige en las otras de la Nación, con Diputación Provincial y jefe político.

b) Administración de justicia Nacional.

c) Respeto a las formas administrativas y gobierno interior en cuanto no perjudiquen a los intereses industriales o comerciales de las demás del reino, con reformas graduales en lo que sean necesario.

d) Traslado de Aduanas a la frontera y libertad de comercio interior.

e) «Deben contribuir con las demás de la Monarquía a proporción de sus riquezas, dejándolas, empero, que lo hagan por ahora por los mismos medios que lo han hecho hasta aquí».

f) Garantías a la deuda de las provincias, especialmente de Caminos.

3.2. Exposición de la Diputación Provincial de Navarra a las Cortes (mayo de 1838)

Resumimos lo tratado en otro lugar[227]:

a) Distinción esencial entre los Fueros de Navarra y de las Vascongadas. Los primeros son una verdadera constitución. Los segundos, que admiten la le-

---

[226] El oficio literal en Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, 592, 3.

[227] Ver nota anterior.

gislación de Castilla en cuanto no se oponen a ellos, son un sistema más sencillo y conciliable con otras, y afectan más al régimen interior de cada provincia.

b) La Constitución de 1837, está ya vigente, es más perfecta que la Navarra, y no se puede volver a esta. Los Fueros políticos no interesan, concede más derechos la Constitución.

c) Pero hay «tres puntos esenciales» de orden económico administrativo en que la Diputación quiere consideración:

1º. La manera de contribuir a las necesidades del Estado «pudiera dejarse a discreción de la Diputación Provincial, precedida, si se quiere, la aprobación del Gobierno».

2º. Quintas en que no se ve inconveniente en proseguir el sistema.

3º. Garantías a la deuda Navarra, por el sistema establecido en 1822.

3.3. Mensaje de felicitación de las Cortes a la Corona, por el Convenio de Vergara (10 de septiembre 1839)

El Congreso está dispuesto a otorgar «todo lo que sin oponerse la Constitución vigente pueda contribuir su prosperidad» (la de las Provincias Vascongadas)[228].

3.4. Representación a las Cortes de los vascos-navarros residentes en Madrid

Por la destacada personalidad[229], de los firmantes uno por cada provincia, y la representación que ostentabas, tuvo gran relieve.

a) Aceptación de la Constitución de 1837.

b) Petición de Fueros municipales y económico-administrativos, que por ser legislación más perfecta podría trasplantarse al resto de España.

3.5. Proyecto de ley del Gobierno[230]

a) Confirmación provisional de todos los Fueros.

---

[228] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, 97-98. RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 331.

[229] *IBID*., p. 330.

[230] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 255.

b) Modificarlos en la fase definitiva condicionándolos con la Constitución y los intereses generales.

3.6. Dictamen de la Mayoría de la Comisión[231]

a) «Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra en su parte municipal y económica».

b) «En lo demás se conserva para todas ellas el régimen Constitucional».

c) Se presentará «proyecto de ley que definitivamente ponga en armonía y consonancia sus Fueros con la Constitución de la Monarquía».

3.7. Voto particular de la minoría de la Comisión[232]

a) Los derechos políticos de los vascos-navarros son los de la Constitución de 1837.

b) Se confirman los Fueros en la primera fase en cuanto no se opongan a esos derechos políticos.

c) En la segunda fase se hará la modificación indispensable, conciliando los mutuos intereses y la Constitución.

3.8. Enmiendas

Recogemos las que estimamos de más interés en la cuestión.

3.8.1. *De los siete progresistas*[233]

Sustituyó al proyecto del Gobierno mediante acuerdo del Congreso.

a) Restablecimiento de Fueros en la primera fase en cuanto no se opongan a la Constitución y unidad de la Monarquía.

b) Rigiendo la Constitución, y de acuerdo con lo anterior, el Gobierno planteará provisionalmente en las Provincias «el régimen de los fueros en la parte municipal y de administración económica interior», dando cuenta a las Cortes.

---

[231] *IBID*., p. 275, nota 554.

[232] *IBID*., p. 275, nota 554.

[233] *IBID*., p. 260.

c) Se modificarán los Fueros en la segunda fase para ponerlos en armonía en la Constitución y conciliar los mutuos intereses.

3.8.2. *De Luzuriaga, diputado por Guipúzcoa*

Fue leída en la Cámara, pero no la presentó oficialmente. Su interés radica en que invierte la fórmula, al expresar solo los Fueros que se confirmarían, todos en terreno económico y administrativo, que son:

a) «De contribuir con sus personas y bienes a la defensa y gastos del Estado, en la forma y proposición acostumbrada y no en otras».

b) Adquisición libre de artículos de consumo, salvo lo que disponga el Gobierno sobre los métodos de recaudación de impuestos sobre ellos.

c) «De administrar por medio de las autoridades populares de cada provincia sus legítimas ventas y pagar sus deudas y obligaciones respectivas».

d) «De nombrar Ayuntamiento y Diputaciones, a reserva de los que se determinase por la ley…. en cuanto a la elección de estos cuerpos, y acerca de si han de reunirse las juntas generales de las Provincias Vascongadas y el modo de formarlas...»[234].

El discurso de Luzuriaga no se limita a decir qué fueros deben subsistir, sino que además razona los que deben suprimirse, los «que han quedado fuera de cuenta en mi nomenclatura». Así, según el diputado guipuzcoano:

-Debe suprimirse el «pase foral». Las leyes se hacen con publicidad, en las Cortes, con la colaboración y vigilancia de los representantes de la provincia, que lo son de la Nación, y que «no serán menos celosos que un asesor» «¿Las leyes votadas en Cortes, se han de sujetar al pase de un diputado (se refiere a los provinciales), digo mal, de un consultor, de un abogado? ¿Hay quién se atreva a sostener esto?».

-El Gobierno debe nombrar jefes políticos. «No está en los fueros, pero no está contra ellos» Y son necesarios para continuar la representación de la Corona en el país, asegurar el orden, colaborar en la dirección política del Gobierno, etc.

-Debe haber Administración de Justicia Nacional, mucho más perfecta y libre que la antigua foral.

-Igualmente debe ser nacional la autoridad militar.

---

[234] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 336, Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, 636-637.

> «Se necesita –dice en un excelente párrafo– que el poder del Gobierno asista a allí con toda la plenitud de su autoridad política para velar, para prevenir, para alejar si es necesario, a los que puedan seducir; la autoridad judicial, para reprimir a los que lleguen a incurrir delitos; y la autoridad militar, la fuerza pública, para domar a los que se hayan arrojado a la sedición»[235].

No olvidó el representante una interesante puntualización: Entendía que no se estaba discutiendo en este proyecto lo referente al derecho privado y criminal, pues una ley del Reino según la Constitución, había determinado la vigencia de las leyes forales a ellos relativas hasta la promulgación de los códigos generales.

El buen discurso de Luzuriaga, acogido con agrado por la Cámara a pesar de su extensión, da bastante luz en la materia de los fueros.

3.8.3. *Intervenciones de diputados y senadores*

Tampoco recogemos y glosamos sino aquellas que ofrezcan matices concretos sobre clasificación de Fueros.

1. Madoz, diputado por Navarra[236]

a) Respecto a la Constitución: «No queremos que se abra una brecha a la Constitución para que luego fuese desperezada».

b) «Por más que he estudiado los Fueros, no he encontrado más que un punto en que puedan oponerse en contradicción con la Constitución del Estado». Este solo punto, «que no designaré yo», ¿era el de la unidad del Estado, la parte política? Puesto que cree que bastaba decir «salva la **unidad política o constitucional** de la Monarquía», para aceptar el proyecto de ley, dejando a la segunda fase la modificación concreta de los fueros.

c) Los fueros municipales no se oponen a la Constitución: «¿Por ventura la Constitución del Estado, o más bien las leyes que deben emanar de ella para el arreglo municipal, están ya establecidas? ¿No estamos ahora ocupándonos de la ley de Ayuntamientos? ¿Y dice otra cosa acerca de estos la Constitución que el que los haya?».

d) «Lo mismo digo del sistema económico ¿Es uniforme el que se sigue en todo el reino?». La Constitución marca el deber de contribuir, pero el modo es hoy distinto en las distintas regiones y provincias, y no es contrario a la Cons-

---

[235] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, 636.

[236] *IBID*., 624 y siguientes.

titución, siendo el presupuesto el que marca hoy el procedimiento, y así se había establecido ya para Navarra en 1835.

Defendía Madoz el dictamen de la mayoría, con salvedad expresada, que concedía ya los fueros municipales y económicos.

2. Olózaga[237]

Olózaga fue uno de los siete firmantes de la enmienda-proyecto. Ya conocemos el vigor con que defendió la Constitución en el discurso del día 6, y en el que pronunció el día 7: examina de modo general los Fueros en relación a aquella, dividiéndola en tres partes. Respecto a la primera, derechos y deberes políticos y civiles (derechos a los cargos públicos, a ser regidos por unos códigos iguales, deberes de contribuir y de defender la patria con las armas etc.), se deben garantizar los derechos políticos y en contribuciones y quintas nada en principio opone a los Fueros y a la ley fundamental.

En lo relativo a la segunda, «el modo de ejercerse el poder público, la división de poderes», se refiere el jefe progresista, a los **fueros legislativos**, y son importantes sus precisiones de las que se deduce que el Poder legislativo tiene que ser nacional, con ventaja para todos:

> «aquellas provincias no han tenido, excepto una, ninguna participación en el Poder legislativo; todas han recibido las leyes generales de la Nación.
>
> Han tenido **los medios por los cuales reconocían** si se conservaban o no sus fueros, pero no han podido participar del Poder legislativo sino por la participación que han tenido sus hijos en los destinos públicos: no han podido aspirar a la gloria de dar leyes a la Nación, ni han influido en sus determinaciones. Estas provincias no tienen, por consiguiente, nada que perder en esta parte. Una de ellas solamente tiene que conservar ese derecho que ha tenido, y otras tienen que adquirirlo de nuevo.
>
> La Navarra tiene aquí sus Diputados, y **no solo influirán en las leyes que se den para ella**, sino que tomarán parte como las demás en las leyes que se den para toda la Nación. Las demás provincias que han recibido las leyes no contrarias a los fueros participarán del Gobierno y enviarán aquí sus Diputados. No hay, por consiguiente, nada en una ni en otra parte de la Constitución que se oponga a los fueros: hay por el contrario, muchísimo bien y ventajas incalculables, que aprecian en mucho los navarros y vascongados ilustrados, por lo cual han defendido la Constitución de 1837».

Finalmente «la parte menos esencial de la Constitución es aquella en que se establecen el principio de que habrá ciertas corporaciones populares»; «y una ventaja inmensa de la Constitución es no haber descendido a desentrañar las

---

[237] *IBID*., 660-661.

atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales», así como el modo de elegirlos. Siendo esto así, las leyes respectivas «pueden tomar en consideración las circunstancias particulares de aquellas provincias», sin oponerse a la Constitución, y eliminando algún abuso anterior de los Fueros.

3. Ferrer, senador por Guipúzcoa[238]

Los Fueros políticos que concede la Constitución de 1837 son más amplios que los particulares, y además los garantiza, debe pues aceptarse esta.

Los demás Fueros, judiciales, económicos, administrativos y municipales, son inviolables y deben ser respetados, no hay incompatibilidad con aquella.

4. Marqués de Viluma, senador[239]

Si se confirman los Fueros, no puede haber unidad constitucional, pues derechos y deberes de esta deben ser iguales y proporcionados. Bastaría restablecer las Diputaciones Forales para ir en contra de las Diputaciones Provinciales reguladas en la Constitución.

5. Macías Lleopart, senador[240]

Hay Fueros incompatibles con la Constitución «¿Cómo puede sin el mayor absurdo suponerse posible que en Navarra se haya pensado ni se piense en que se restablezcan por poco ni mucho tiempo sus antiguas Cortes, **formando un país separado** dentro de la Nación? Llevaba razón el senador, no podían subsistir juntos una Constitución de 1837 y el reino separado de Navarra.

3.8.4. *Intervenciones de los ministros del Gobierno*

1. Arrazola, ministro de Justicia[241]

Pronunció este discurso al final de la sesión del día 6, cuando el debate no había alcanzado el grado de apasionamiento de la sesión siguiente e inmediatamente después del de Luzuriaga, antes aludido. Como sabemos, su discurso se dirigía a demostrar que el Gobierno no lastimaba la Constitución, y que no había peligros en una confirmación de los Fueros en la primera fase. Veamos su análisis.

---

[238] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 299.

[239] *IBID*., p. 295.

[240] *IBID*., p. 316.

[241] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, 662 y siguientes.

Fueros municipales. Coincide con Olózaga. No se oponen a la Constitución «porque esta no ha dicho la forma de los ayuntamientos, sino ha consignado el principio de que los haya». Cosa parecida ocurre respecto a diputaciones.

Fueros económicos. Tampoco «por ahí queda lastimada», pues «con Constitución y todo tenemos diferentes fueros económicos vigentes en otras provincias», es decir variados sistemas y modos de contribuir y administrar.

Fueros mercantiles. Aquellas provincias tienen la misma legislación mercantil que las demás de la Península.

Fueros legislativos. «Aquí –dice– va a tocarse una dificultad grave, gravísima, el Poder supremo de la Nación, el Poder legislativo va a someterse a un poder secundario.» Llevaba razón, el problema era esencial, y el párrafo en confuso, sin examinar a fondo las dificultades[242], refiriéndose a la primera fase y, como hemos indicado, antes teniendo que acudir a suponer que no habría obstáculo en ese periodo. Ignora que es incompatible la existencia, de dos poderes legislativos, el de las Cortes de Navarra, institución clave de su sistema, y el general de toda la Nación, tal como había sido claramente planteado en 1834, al imponerse a Navarra el Estatuto Real, y hemos estudiado extensamente en la primera parte de esta obra.

Es la interrogante que Macías hará en el Senado, ya transcrita.

Fueros judiciales y políticos. Tampoco aquí entra en los verdaderos problemas, y alude solo a la primera fase.

Concluyó afirmando que «por lo dicho se verá que no queda lastimada con el proyecto del Gobierno la Constitución» No convencería a la Cámara, sino que acrecentará sus sospechas y recelos.

Menos mal, para nuestro objeto que en el Senado aclarará la confusión sobre el Poder legislativo y las Cortes en el sentido de ser necesariamente nacional, como vemos en el siguiente número.

2. Carramolinos, ministro de la Gobernación[243]

Interviene en el debate del Senado para afirmar que, a su juicio, los fueros municipales, económicos-administrativos y los judiciales, que según los senadores eran «los que más inmediatamente pueden afectar y comprometer la suerte de las Provincias, todos ellos pueden quedar salvos sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.»

---

[242] *IBID*., 665.

[243] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 311.

4. SIGNIFICACIÓN DE LA LEY

Al final de la cuarta parte de nuestro trabajo se ha de estudiar más detenidamente la naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra, objeto de la tesis, tal como resulta de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 16 de agosto de 1841. Se estima, no obstante, conveniente el deducir ya y adelantar algunos resultados de los antecedentes y elaboración de la primera de ellas, principal, como hemos indicado, de la modificación de Fueros, y que afectó a las cuatro Provincias, pues la de 1841, se refiere solo a Navarra.

a) El Convenio de Vergara no contiene más compromiso sobre Fueros que el de una recomendación de Espartero al Gobierno para que este presentara a las Cortes el proyecto de ley de concesión o modificación.

No hay compromisos de carácter secreto, ni obligación jurídica para el Gobierno de cumplir su oferta hecha durante las negociaciones. En este punto queda demostrado que se alcanzó consenso absoluto de Cortes y Gobierno.

b) El compromiso de Espartero en el Convenio solo puede ser invocado por Vizcaya y Guipúzcoa, puesto que las divisiones navarra y alavesa no se presentaron tal como estipulaba el artículo 7º del mismo para disfrutar de sus concesiones.

c) Sin embargo, el Gobierno cumplió su promesa de presentar el proyecto de ley al Parlamento, y extendió el ámbito del mismo a las cuatro provincias, con un criterio de conveniencia de Gobierno y de política. Las Cortes respetaron unánimes esta ampliación que proponía el Gobierno para Navarra y Álava.

d) Advierte el Parlamento, como ya lo había hecho la Diputación navarra en 1836 que no es la misma situación la de Navarra que la de las Vascongadas, frente a la Constitución y cuestión de Fueros. El senador Macías recordará que no pueden restablecerse las Cortes de Navarra, y el Marqués de Viluma entiende que no pueden restablecerse las Diputaciones forales según el anterior sistema. Como repetidamente hemos dicho, queda demostrado en la primera parte que era incompatible el sistema constitucional nacional con la estructura propia del reino separado de Navarra, y confirmar los Fueros en absoluto era devolver su plenitud al antiguo reino. Al aprobarse la ley, «para Navarra –afirma del Burgo[244] la consecuencia será trascendental. Desaparecía la esperanza de recuperar su perdida condición de reino. En cambio el sistema foral vasco quedaba en una situación más ventajosa. Nunca habían gozado los vascos de autonomía parlamentaria y judicial y, por tanto, podían ajustarse con mayor facilidad a la unidad constitucional de la Monarquía.

---

[244] *IBID*., 304.

e) Vista pues, la ley desde la perspectiva de la fórmula ofrecida durante las negociaciones y estampada en el Convenio para recomendar al Gobierno y elevar a Cortes, de «concesión o modificación», las Cortes resuelven la modificación, al exigir el respeto a la Constitución que, repetimos, para Navarra era perder la esperanza de volver a ser reino propio.

f) La fórmula «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía», significa exactamente respeto, reconocimiento, fidelidad a la Constitución, a toda la Constitución. La unidad entusiasta del Congreso alcanzada después del histórico y duro debate, representa el acatamiento a la ley fundamental, que toda la Cámara ha exigido, uniéndose a los progresistas, cuando ha creído que el Gobierno vacilaba y se resistía a consignar esa cláusula en el artículo 1º del proyecto de ley, aunque protestando buena intención para la Constitución. No ha prevalecido la propuesta del Gabinete de confirmar provisionalmente los Fueros, para modificarlos en la segunda, sino que desde el primer momento se mantiene la vigencia total de la Constitución jurada en 1837. El Congreso mantiene el principio de respeto de esta que se había establecido en las negociaciones del Convenio. Debemos detenernos en este punto, dada su trascendencia.

El Congreso y el Gobierno saben perfectamente que lo que voten y aprueben es la salvaguarda de la Constitución. Lo que se echa en cara al Gabinete es no haberlo consignado en el artículo 1º de su proyecto. Para los enmendantes progresistas, «el principio, la esencia de la ley» es que «los Fueros que se conceden son aquellos que caben dentro de la Constitución, y que son posibles sin que esta se altere ni varíe», como expresa Cortina en la sesión del día 6. Están dispuestos a admitir modificaciones o enmiendas a la suya, «toda vez que se salve el principio».

La gestión que entre las sesiones de los días 6 y 7 hace Madoz, encargado por un grupo de diputados, ante el Gobierno por medio del ministro de Justicia, y a la que este da conformidad, es añadir como equivalente una de las frases «salva la unidad constitucional, salva la integridad de la Constitución» u otras cualquiera en ese sentido. Sancho, portavoz de los progresistas al comenzar la sesión del 7, expresa lo mismo, fueros «excepto en la parte que sean incompatibles con la Constitución» o «que no se opongan a la unidad constitucional» «o en fin, cualquiera otra frase que manifieste terminantemente que la Constitución queda intacta». Al negarse el Gobierno a admitir por el momento la adición, Quinto pide al Gabinete que acceda a ello, que haga constar ahora, «más tarde tal vez no haya remedio», «cuáles son sus ideas respecto de la unanimidad indispensable de la Constitución del Estado». Olózaga, en su solemne y rigurosa intervención de la misma sesión, señala como:

> «El Sr. Ministro de Gracia y Justicia ha dicho delante de otros Diputados que está conforme (y de aquí nace mi extrañeza), que así lo manifestaría, que no

> tenía inconveniente en que se añadiese una frase al artículo 1º del dictamen de la minoría, tal como salva la unión política de la Monarquía, salva la Constitución política, respetando la Constitución, repitiendo que estas palabras u otras igualmente expresivas sería la fórmula que adoptase el Gobierno»[245].

Madoz[246] interviene a continuación para testimoniar sobre la modificación que se le había encargado cerca del Gobierno «suponiendo que yo podía ser conducto por donde sus opiniones pudiesen llegar a los Ministros, en razón sin duda a que en esta discusión me he inclinado al proyecto del Gobierno, o tal vez porque me creyeron en relación con alguno de los Ministros». Navarro, y diputado por Navarra, con gran prestigio en la Cámara, su testimonio es valioso en este punto, que es trascendental para la interpretación de la Ley. Él, en la sesión del día 5 había defendido «un dictamen reducido que salve la unidad política de la Monarquía y la Constitución política del Estado, que en ella va envuelta», y estimaba poco generoso el proyecto de los siete progresistas.

Varios de los defensores de la enmienda –proyecto progresista– le habían manifestado «que con la palabra unidad constitucional estaba conforme en un todo y corriente». El acuerdo logrado le había llenado de alegría…

> «¿Cuál sería, señores, mi placer al contemplar se iba a votar por unanimidad una ley que concedía los Fueros del modo que apetecemos los más ardientes y celosos partidarios de ellos; es a saber, conciliándolos con la observancia de la Constitución de la Monarquía? Excitado yo por el Sr. Olózaga, y en el duro trance de responder a la confianza que se me había dispensado; excitado para que dijese mis pensamientos, y hasta comprometido a ello por haberse pronunciado mi nombre, he creído que el deber de un diputado es manifestar con franqueza lo que ha pasado para que la Nación y el mundo entero sepan que por nuestra parte y la de todos los Sres. Diputados no se ha resistido en manera alguna la conciliación, puesto que con las palabras salvo la unidad constitucional, en que todos conveníamos, puestas a continuación del artículo 1º, se salvaban todos los inconvenientes. Se allanaban todos los obstáculos».

Ante la negativa e incumplimiento por Arrazola de la palabra dada, «he debido extrañar más que nadie los términos en que se ha expresado el Sr. Ministro, «por ello no podía sorprender que ayer hubiera impugnado la enmienda progresista y hoy iba a votar a su favor».

Arrazola se defiende de las acusaciones de haber faltado a lo convenido:

> «Ayer tarde, al concluirse la sesión, rodearon este banco una infinidad de señores Diputados; dijeron que podía formularse una expresión en el proyecto

---

[245] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, 689.
[246] *IBID*., 690.

> de minoría, como **salva la Constitución del Estado,** o cosa así, para conciliar todas las opiniones»…

Lo que por la mañana le habían manifestado «los señores Olózaga, Navas, Sancho, Madoz y no sé si algún otro» era que «si el Gobierno admitía una expresión como la que he indicado, u otra equivalente, hoy podía terminarse este asunto». Había contestado que «la idea del Gobierno es esa», pero él no podía comprometer a sus compañeros, que el principio se consignara a su tiempo, cuando llegue la discusión del proyecto de la minoría. «Insistirá después en que se diera «algo de confianza al Gobierno, que prometió, Sres., admitir que se pusiera una cláusula en que consignase el principio, como V. gr. **salva la unidad constitucional** o cualquiera así» pero que «era preciso buscar expresiones que no fueran acompañadas de argumentos en contra, que no hubieran jugado en esta discusión, expresiones que al llegar a las provincias pudieran producir malos efectos».

Replicaron el Conde de las Navas y Sancho. Según el primero «la contestación convenida era que el Sr. Ministro aceptaría el principio en el primer artículo del dictamen de la minoría, fuese con la frase A, o con la B». «La idea que me formé de esta desgraciada cuestión, –dice Sancho– fue que el Sr. Ministro quedó convencido en decir que admitía la idea que se le presentaba, y no solo en decir que admitía, sino en manifestarlo aquí para que después nosotros retirásemos la enmienda».

Pero el señor ministro estaba tenaz; en este momento del debate no podía consignarse:

> «Lo he dicho y vuelvo a repetirlo. No puede formularse el principio: bueno es que la Nación sepa que el Ministerio ha reconocido el principio de que conceden los Fueros salva la unidad política o la Constitución, o cualquiera otra cosa así. El principio era este; el Ministerio ha dicho terminantemente que lo consignará, y lo ha repetido desde el principio».

Aquí se acabó lo áspero del debate, pues a continuación se producen las conciliadoras intervenciones de Alaix, ministro de Guerra y Olózaga, terminado en el abrazo mutuo, seguido del de los asistentes:

> «Antes que S.S. naciera, dice el Ministro, yo ya había empezado a seguir una bandera, de la que no me he apartado jamás. ¿Y sería posibles, Sr. Olózaga, que después de haber seguido por tantos años esa bandera fuera yo quien tratara de despedazarla? ¿Podría atentar a esa Constitución que siempre he venerado? Imposible, Sr. Olózaga, imposible. Son muy injustos esos cargos, yo no podía cometer ese atentado». Y en otro pasaje: «Los Ministros no han podido jamás intentar que la Constitución desapareciese de ningún punto de España»[247].

---

[247] *IBID*., 692-695.

La sinceridad emocionada del general, correspondida por Olózaga, llevaría a «Sacar utilidad de sesión tan borrascosa», en frase del político. Terminados los abrazos y las calurosas palabras del presidente del Congreso, el ministro de Justicia, tras conversar con algunos Diputados, entregó al Secretario «el proyecto de ley sobre fueros presentado por la minoría de la Comisión, y que S.S. había modificado en los términos que siguen:

> «Artículo 1º.- Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía»… «Artículo 2º…»

Retirada la enmienda propuesta, se votó la ley por unanimidad, acogiéndose con grandes aplausos el resultado[248].

Hemos creído necesario extendernos en esta cuestión por su importancia. La reseña de los textos excusa de todo comentario en cuanto al hecho esencial de que la cláusula añadida y aprobada por el Congreso, y luego por el Senado, significan el respeto a la Constitución, lo mismo que Espartero, en nombre del Gobierno, había exigido para las negociaciones en la entrevista con Lord John Hay el 29 de julio, y había recogido la nota inglesa de mediación. Cierto que el traslado del centro de la discusión parlamentaria al punto de reconocimiento completo de la Constitución, malogró el proceso de aclaración de qué Fueros fueran o no compatibles con ella; pero la supresión del período de interinidad, previsto como de confirmación provisional de Fueros en su totalidad, eliminaba posibles problemas, sobre vigencia de la Constitución y daba un criterio básico al Gobierno para aplicar la ley hasta las siguientes de arreglo concreto de Fueros.

Ya se ha indicado que a nuestro juicio, de acuerdo con las tesis de la época, un poder constituido, como eran las Cortes ordinarias de la legislatura de 1839, no podía aprobar nada que fuera en contra la Constitución de 1837, decretada y sancionada por el poder constituyente, ejercido por unas Cortes de ese carácter, en nombre de la voluntad y soberanía de la nación, especialmente elegidas para ese fin. Olózaga lo recordará al Congreso en el momento cumbre del debate: «no hay facultades suficientes para ello»[249].

En el Senado se criticaría fuertemente la fórmula de aprobación del artículo 1º. No debemos detenernos demasiado, puesto que, al final, no la modificó[250]. Según la Comisión parece ser contradictorio este segundo extremo con

---

[248] *IBID*., 695-700.

[249] *IBID*., 162.

[250] Ver DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., cap. IX, pp. 293 y siguientes; y RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 344 y siguientes.

la primera parte del articulado», es decir, la cláusula «sin perjuicio de la unidad constitucional», con la confirmación de los Fueros, «y ciertamente lo sería de todo punto si no existiera el artículo 2º. Para el Marqués de Viluma las dos disposiciones son «contradictorias e incompatibles»… «Cualesquiera fueros o leyes de excepción romperán la unidad constitucional». Pero también se emitirán opiniones menos tajantes. Ferrer no encuentra contradicción en el artículo 1º, son compatibles Fueros y Constitución. El Duque de Frías pedirá la confirmación íntegra de Fueros. Para Ezpeleta, senador por Navarra, hay «gradación de fueros; hay algunos, muy pocos que se rozan esa unidad, otros que no se rozan, y otros en los que puede haber duda», etc. etc. Tampoco en el Senado había opinión conforme sobre Fueros.

Los autores también censuran la redacción del artículo 1º. Mencionamos algunos. Opina Santillán, a quien ya hemos citado en este punto que «la adición (de la cláusula)… destruirá el pensamiento del Gobierno». Si todos los españoles tenían los mismos derechos y obligaciones, y se regían por las mismas leyes, «era no confirmar nada».

Según Echave-Sustaeta[251] «esa ley, llamada de modificación de Fueros, es confirmatoria de la abolición del régimen foral, que como ya hemos probado, estaba abolido desde la muerte de Fernando VII.»

Rodríguez Garraza señala, por una parte, «que es inútil» considerar a la ley de octubre de 1839 como una ley excepcional o paccionada, como quieren algunos autores, puesto que en ella nada se dice más que de una modificación posterior de los Fueros» [252]. También censura a los que como Echave-Sustaeta atribuyen valor absoluto de derogación de todos los Fueros, quitando el valor al artículo 2º de la ley. En su opinión la ley de 1839 es «ambigua y contradictoria en su primer artículo», pero «sin embargo, su artículo 2º resulta positivo al prever una modificación foral en la que se determinen las atribuciones entre la competencia constitucional (unidad Constitucional) y el régimen peculiar de Navarra y Vascongadas»[253].

Cree del Burgo que «respecto al problema foral, la discusión en el Congreso fue realmente estéril», al no explicar el alcance de la fórmula de unidad constitucional[254]. Nosotros lamentamos también, como hace dicho autor en otro

---

[251] ECHAVE-SUSTAETA, E., *El Partido Carlista y los fueros*, Pamplona: Pamplona: Imprenta de «El Pensamiento Navarro», 1914, p. 213.

[252] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., contra ANGULO Y HORMAZA, José María, *La abolición de los Fueros e instituciones vascongadas*, Bilbao: José de Astuy, 1886, p. 14.

[253] *IBID*., pp. 442-443.

[254] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 274.

lugar[255], que el Congreso no siguiera en el examen sereno de Fueros que podían o no concederse, y que fueran o no compatibles con la Constitución, pero estimamos que el debate no fue infructuoso. Mucho más fecundo pudo ser si no se hubieran encrespado los ánimos en torno al reconocimiento pleno y permanente de la Constitución, pero aun así fue útil, y quedaba esclarecido que la adición al artículo 1º tenía el sentido preciso de respeto a la ley fundamental además de las directrices o criterios ya mencionados en los apartados anteriores, o que hemos de seguir extrayendo de los antecedentes y elaboración de la ley.

g) El principio que vamos a enunciar nos parece también de importancia capital: Los Fueros que pueden concederse son los que se refieren a lo administrativo, aquellos que según la Constitución pueden regularse mediante la ley ordinaria, pero no pueden concederse los fueros calificados de políticos, entendiendo por tales tanto los relativos a derechos y deberes fundamentales del Estado (Corona, Regencia, Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que permanecen intactos, con el obligado respeto a la Constitución.

La coincidencia que en este aspecto se observa, contrastando los antecedentes, el debate y los resultados definitivos del arreglo de Fueros es ciertamente notable.

Si se repasa el esquema que con ese título de Fueros políticos, administrativos, hemos presentado en el número anterior y los textos a que hacen referencia se ven claros los fundamentos de nuestra afirmación.

Nadie duda de los derechos y deberos fundamentales de la persona (cargos públicos, libertad de expresión, unos mismos códigos, quintas, constituciones, etc…), que representan una gran conquista en el sentir de la época respecto a la estructura estamental y absolutista anterior. Coinciden en ello la Diputación Provincial y los representantes de las Provincias (Madoz, Luzuriaga, Ferrer…); el Gobierno progresista de 1836-1837 el dictamen de la mayoría de la Comisión y el voto particular de la minoría, y así otras intervenciones. Discrepan, y se admite el fuero, en la manera de contribuir, o de presentar las quintas que es asunto administrativo; son particularmente claras la representación de la Diputación, y la enmienda de Luzuriaga, pero el principio constitucional no tiene discusión.

Igual ocurre con la estructura y ejercicio de los poderes del Estado, que es esencial en la Constitución, en parte eminentemente política. Ya hemos visto como no podían coexistir, vigentes ambas, el sistema constitucional del reino Navarro y el nacional. En la discusión en Cortes, aparte de la defensa cerrada de la Constitución que era defender esa organización y facultades del Poder, ya

---

[255] *IBID*., p. 263.

hemos mostrado por el esquema que se eludió entrar en detalles, de manera que apenas cabe señalar sino las intervenciones de los dos personajes destacados, Olózaga, por la oposición y Arrazola, por el Gobierno, y junto a ellos la de Carramolinos en el Senado, y la de Luzuriaga. Este defiende para las provincias el nombramiento de Jefe Político, representante típico del Ejecutivo, que no está en el Fuero, pero tampoco en contra de él; y la necesidad de que sea nacional la Administración de Justicia y el mando militar. Olózaga, con expresión especialmente cuidada, hará ver como la participación de las Provincias, a través de sus diputados –que, ya elegidos son de toda la Nación, como se recordó varias veces–, es satisfactoria para las Vascongadas, que no habían participado por Fuero en el Legislativo nacional, y también para Navarra, que lo había tenido propio, pero que ahora, por esa participación, influiría no solo «en las leyes que se den para ella, sino que tomarán parte como las demás en las leyes que se den para toda la Nación».

Ya hemos comentado en este mismo número la intervención de Arrazola en el Congreso, poco definida, y referida a lo que el Gobierno proyectaba para la fase primera o provisional, y que el Congreso no autorizó.

No abordó el tema directamente, aunque sí afirmó indirectamente el carácter de Legislativo nacional de las Cortes, defendiendo que los diputados de las provincias no tenían por qué retirarse si se confirmaban provisionalmente los Fueros, «porque no son Diputados de las provincias, sino de la «Nación».

Es en el Senado donde se refiere directamente el tema, en el discurso que pronuncia el 19 de octubre[256]. Son varios los autores que al tratar de interpretar la Ley de 1839, se apoyan principal o exclusivamente en este discurso del ministro de Justicia, en que descubrió una panorámica de los antecedentes de la ley, y contestaba a las interrogaciones del Senado sobre el sentido de la cláusula «sin perjuicio de la unidad constitucional»[257]. Estimamos nosotros, empero, que sin subestimar los elementos de interpretación que contiene este importante discurso, es más completa y válida la que resulta de los antecedentes y discusión de la Ley en el Congreso, tal como hemos establecido ya en páginas anteriores. Con más validez, por cuanto la postura del Senado era más aristocrática, conservadora y fuerista que la del Congreso[258] y el Gobierno pretendía ya que la Ley fuese

---

[256] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 302-305.

[257] Aparte de DEL BURGO, citado en la nota anterior, indicamos algunos: RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, pp. 347 y 348; ILARREGUI, P., *Temas Forales, op. cit.*, p. 21; ECHAVE-SUSTAETA, E., *El Partido Carlista, op. cit.,* pp. 214-214; GARRÁN MOSO, J., «La Ley de 1841», *Príncipe de Viana*, II, 4 (1941), pp. 72-79, etc.

[258] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, p. 345; DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 293.

aprobada en el Senado, tal como lo había hecho aquél, para lo que era lógico presentar una exégesis lo más suave posible respecto a los Fueros.

Más completa, porque es la discusión, serena unas veces, áspera otras, del Congreso, la que nos da una visión comprensiva de la cuestión, y el estudio que hemos hecho de ella lo demuestra, razón por la que nos hemos extendido en el tema y obtenido de él los criterios que estamos estudiando. La interpretación mejor la dará el Gobierno al aplicar provisionalmente la Ley en el Real Decreto de 16 de noviembre, a menos de un mes de ese discurso, en el que los tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial permanecen como generales a toda la Nación; después la Ley de 16 de agosto de 1841[259], en idéntico sentido, confirmaría el principio, como analizaremos en su momento. Ahora se ha de volver al discurso de Arrazola en el Senado.

El criterio del Gobierno, según Arrazola, era que «se salva la unidad constitucional habiendo un solo Rey Constitucional para todas las provincias, un mismo Poder legislativo, una Representación Nacional común». Y poco después añadía: «Habrá una Reina y será constitucional, única para todos los españoles; habrá unas Cortes, un Poder Supremo legislativo para todos los españoles. He ahí salvada en sus grandes fundamentos, en los principios radicales, en las grandes formas, la unidad constitucional». Carramolinos, ministro de la Gobernación, afirma que

> «Si las Constituciones, señores, son los Códigos Políticos en que se consignan las relaciones de los gobernantes con los gobernados, la forma de los gobiernos y la división de los poderes, claro es que estando consignada en nuestra Constitución la unidad de la Monarquía, porque uno es el Monarca, porque una es la representación nacional, y porque uno es el origen de la justicia, que nace del Rey, porque unos son los derechos políticos cardinales, digámoslo así, de los ciudadanos; unidad constitucional será la conservación de los grandes vínculos bajo los cuales viven y se gobiernan todos los españoles» [260].

La importancia de este punto, como tantas veces se ha expresado ya en este trabajo, es trascendental para Navarra, puesto que se confirmaba una vez más la desaparición de su reino separado, con sus Cortes, Consejo Real y Diputación del reino, para continuar gobernada, como lo estaba desde 1834-36, por los mismos Poder ejecutivo y Administración de Justicia nacionales, y participar y estar sujeta al Poder legislativo de las Cortes Nacionales con el rey. En este sentido, tampoco el pensamiento del Gabinete, expresado en el Senado por los

---

[259] Texto completo del R.D. de 16 de noviembre en DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 341.

[260] *IBID.*, p. 310.

dos ministros, deja lugar a dudas. La soberanía del Estado se había de ejercer en toda su plenitud, sacando las consecuencias lógicas de la unidad política establecida en 1834, y reconocida en el debate y la aprobación de la Ley que consideramos.

Asimismo, y ello es de particular relieve para este trabajo, se alcanza una práctica unanimidad en el aspecto de posible concesión de los Fueros administrativos. La observación del esquema de opiniones transcrito lo demuestra. Si respecto a diputaciones y ayuntamientos, como exponía Olózaga, la Constitución no ordenaba más que su existencia y origen representativo, en sus atribuciones y modo de elegirlos se podían considerar «las circunstancias particulares de aquellas provincias». En lo relativo al sistema económico interior, coexistían, como señalaba el ministro de Justicia, varios modos distintos de contribuir y administrarse dentro de la vigente Constitución. Los Fueros municipales y de administración económica interior son lo que la enmienda progresista propone plantear ya provisionalmente, rigiendo la Constitución, incluso en la primera fase. No nos extendemos, estimamos que está clara esa opinión sobre los fueros administrativos, en que también son de destacar por su expresividad la representación de la Diputación de 1838, el oficio del Gobierno de 1837, la enmienda verbal de Luzuriaga y la intervención del representante navarro Madoz[261]. Los principios se contenían en la Constitución y se habían de respetar; las aplicaciones se habían de hacer por el Poder legislativo mediante leyes, con arreglo a las circunstancias de cada región o tiempo. Como explica Luzuriaga en el debate «podrá haber diferencias en las leyes secundarias, en las leyes que desenvuelvan este principio (se refería como ejemplo, al de quintas, al de defensa del país), pero en el principio mismo no: la Constitución en esta parte no ofende nada a los Fueros, Lo mismo digo en materia de contribuciones…»[262].

h) Quedan enumerados en los apartados anteriores varios criterios o principios de interpretación de la Ley de 1839, sin perjuicio de volver sobre ella en alguna otra ocasión. Resta por el momento, referirse a una importante cuestión que se plantea también en el Senado por el Marqués de Montesa, sobre qué se había de entender por Fueros. «Por lo que he entendido, en Navarra son muy pocos los Fueros que existen, y solo existen leyes que han variado los Fueros y los han modificado, y acaso los han alterado, porque Navarra estaba en distinta posición que las demás provincias por sus Cortes y demás. Así, pregunto yo al Gobierno: cuando se dice «se conceden los Fueros», ¿puedo entender yo «y las leyes de

[261] Es de recordar la orientación que ofrece en estas materias la discusión de la Constitución en la Asamblea Constituyente de 1837, que ya hemos visto anteriormente.

[262] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, 633.

Navarra?» A lo que el ministro, Arrazola, contestó: «El Gobierno dice que la palabra Fueros abraza todas las existencias legislativas de Navarra y Provincias Vascongadas, o de otro modo, todo lo que constituye el llamado sistema foral»[263].

Expresa del Burgo que en esta declaración «se basó Navarra para reclamar que lo que no se derogó expresamente en el Pacto-ley de 1841 se halla vigente, en virtud de la confirmación de carácter general establecida en la ley de 1839. Esta es la razón de la vigencia, aun hoy día, de numerosas leyes de Cortes (de las de Navarra) en diversos ramos de la Administración foral Navarra»[264].

Sin entrar todavía en el estudio de la Ley de 1841, que se hará en el Capítulo siguiente, se ha de resaltar el excelente planteamiento del Marqués de Montesa, de profundo significado. Una cosa son fueros, privilegios, exenciones, y otra las disposiciones de un Poder legislativo que Navarra poseía particular y pleno hasta 1834, y que en virtud de su soberanía podía variar los fueros y exenciones, no ocurriendo así en las Vascongadas, **que no tenían Poder legislativo**, ni eran reino separado. Por eso Arrazola habla al contestar de «existencias legislativas», de «sistema foral», que se ha de entender con respeto a la Constitución, pues como sistema realmente en Navarra no se reconocía el sistema de Gobierno, sino que, muy al contrario, lo que ocurría era que el sistema y el Poder legislativo desde 1834 habían pasado a ser nacionales, con la misma facultad de variar situaciones y disposiciones que la que tenían las Cortes Navarras con el rey, y ahora las Cortes no hacían sino reconocer una vez más ese histórico cambio.

5. LA AUDIENCIA A LAS PROVINCIAS

El artículo 2º del proyecto de ley sobre Fueros, que el Gobierno presentó a las Cortes, preceptuaba que para poder presentar a estas la modificación de ellos, en la que en el debate de la Ley de 1839 se designa como segunda fase o fase definitiva, contraponiéndola a la primera o provisional que aquella representaba, había de oír antes a las provincias:

> «Artículo 2º. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, presentará a las Cortes, **oyendo antes a las Provincias**, aquella modificación de los Fueros…».

En las negociaciones del Convenio no se menciona esta audiencia, ni en el texto del mismo, que ya sabemos no tenía ningún compromiso estrictamente

---

[263] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 317-318.

[264] *IBID.*, p. 318.

jurídico para el Gobierno, ni afectaba por sí a Navarra y Álava. No obstante, el Gobierno, en una línea muy de acuerdo con el carácter político del proyecto, introduce en él este requisito de oír «a las Provincias», que era en principio un acierto, por cuanto representaba de atención a aquellas y aumentaba las posibilidades de que el arreglo respondiera al carácter definitivo y pacífico con que se presentaba. El requisito hará fortuna en el régimen foral, **y su significado, claro en sí, será sin embargo, objeto de discusión, en el deseo de retorcer su sentido**, como habrá ocasión de ver en nuestro trabajo. Estudiemos ahora lo poco, aunque interesante, que sobre este aspecto nos ofrece la discusión en las Cortes.

No es correcta la afirmación de del Burgo[265] de que «la única vez que en las Cortes se aludió a este aspecto fue durante la intervención del senador Marqués de Viluma». Hay también en la elaboración de la Ley en las Cortes, no solo las menciones o exclusiones de la audiencia en los distintos proyectos de Ley, sino dos intervenciones importantes de Madoz, el representante navarro, y uno de los líderes progresistas, firmante de la enmienda de los siete, Cortina, que es extraño no menciona el citado autor.

El dictamen de la mayoría de la Comisión matizaba más que el proyecto, ya que en vez del impreciso «oír a las Provincias», indicaba «Oyendo a las autoridades de dichas provincias». El voto particular de la Comisión decía: «Oyendo antes a las Provincias Vascongadas y Navarra». Las enmiendas de Mendizábal y Vila no exigían la audiencia en opinión de este había de darse amplia confianza al Gobierno para resolver la cuestión, respetando la Constitución y proponiendo después a las Cortes el resultado para aprobación en otra ley. También ignora el requisito la enmienda de los siete progresistas, que se estuvo discutiendo como proyecto adoptado por la Cámara.

Es precisamente al debatirse este último proyecto o enmienda cuando se producen las intervenciones aludidas. Al hablar Madoz, el representante navarro, en contra de la enmienda-proyecto, dice que encuentra en ella «un motivo particular de descontento», ya que el Gobierno, la mayoría y la minoría, en sus proyectos, «había consagrado el principio de que estas modificaciones se hicieran oyendo a las Provincias»… Si se aceptaba el impreciso «Oír a las Provincias», «en los términos, en el modo, reservado estaba esto a la prudencia del Gobierno». La mayoría puntualizaba «oyendo a las autoridades de las Provincias», «y al fin las autoridades podían informar al Gobierno en favor de aquellos naturales», y se «han podido concebir esperanzas de que las reflexiones que pueden hacer los habitantes de aquél país a fin de manifestar que convienen ciertos

[265] *IBID*., p. 351.

Fueros, tendrían en apoyo que podrían acudir a las Diputaciones Provinciales a decirles las razones que les asistían para sostener tal y tal Fuero, que aunque pareciese contrario a la Constitución, no lo era efectivamente….» Pero ahora, estos pueblos perdían la esperanza, «porque el proyecto que se ha presentado con el carácter de conciliación no les concede lo que los otros. Se me dirá que no se niega; pero la contraposición para mí es una negativa». Por otra parte, no creía que los diputados por las Provincias «puedan explicar exactamente el pensamiento de aquél país, que ha debido cambiar por el acontecimiento importante de Vergara»[266].

Cortina, uno de los firmantes como sabemos, tranquiliza a Madoz, al contestar en nombre de ellos:

> «Por último, dijo S.S. que también se escatimaba en la enmienda esa audiencia a las Provincias Vascongadas que todos los demás proyectos concedían. No ha dejado de haber un motivo fundado para guardar silencio acerca del particular; no porque los autores de la enmienda entiendan ni pretendan que no debe verificarse aquella audiencia, puesto que la creen muy conveniente al acierto y buen éxito de este negocio, sino porque han visto que en un proyecto se decía que se oiría a las provincias, en otra a sus autoridades y en otro a sus Diputaciones: y en esta divergencia han creído que esto debe dejarse a la discreción y arbitrio del Gobierno, a quien en su opinión compete dar este paso, y se han abstenido por lo mismo de indicar una cosa que sería como llevar al Gobierno por la mano. Sin embargo, tan lejos están los autores de la enmienda de negar la audiencia a las Provincias Vascongadas, que desde ahora anuncian que no ha sido su ánimo oponerse en manera alguna a que se oiga a las Provincias Vascongadas en masa, por medio de sus Diputaciones, autorizadas, o como se crea más conveniente»[267].

La enmienda del Marqués de Viluma en el Senado[268], a que alude Del Burgo, tiene sentidos contrapuestos en este, como en otros aspectos que se estudiaron en su momento. En el preámbulo, al hablar de la contradicción entre Constitución y Fueros, expresa que «la inclusión de las Provincias Vascongadas bajo la unidad constitucional, será o no la consecuencia del convenio definitivo de que trata el artículo 2º»; y pocas líneas después habla de «arreglo convencional de los Fueros». Por el contrario, al final del mismo defiende la confirmación provisional de todos los Fueros «hasta que una ley clara y terminante ponga el remedio que se busca», reconociendo paladinamente la competencia del Legislativo; y el artículo 2º en su enmienda, determinaría que «el Gobierno propondrá

---

[266] *IBID*., p. 629.

[267] *IBID*., p. 650.

[268] *IBID*., pp. 295 y 321, nota 625.

a las Cortes en tiempo oportuno, después de haber oído a las Provincias Vascongadas y a Navarra, las modificaciones…», haciendo el mismo reconocimiento del Legislativo y recogiendo exactamente la fórmula de «oír a las Provincias» del proyecto gubernamental.

Según del Burgo, el senador «interpretaba el oír previamente a las autoridades forales como convenir»[269]. Observamos primeramente, que no habla de autoridades sino de provincias, lo que es muy distinto. Por lo demás, ahí quedan los textos, y si lo entendía así el Marques debió cambiar la fórmula en su artículo segundo **expresando el «Convenir» y no el «Oír»**.

Porque **estas dos palabras tienen en política y en derecho significado radicalmente distinto**. El Congreso, y en concreto Madoz y Cortina utilizaban rectamente el significado del verbo oír, que Madoz hace sinónimo de «dirigir (aquellos pueblos) sus amonestaciones y súplicas» por mediación de las autoridades provinciales, así como de manifestar la opinión de esas provincias», al indicar las dificultades de poder expresarla los diputados, dada la conmoción producida por el Convenio[270]. Cortina, por su parte, habla de la audiencia como «muy conveniente al acuerdo y buen éxito del negocio», y que el modo de ella debe dejarse a la prudencia del Gobierno, que puede hacerlo «por medio de sus Diputaciones, autoridades, o como se crea más conveniente»[271]. No hay una sola palabra que tergiverse el recto sentido del «oír», escuchar, informarse, para el mayor acierto de la proposición de ley a las Cortes.

A la misma conclusión, se llega si se reflexiona en cómo las tres enmiendas de Mendizábal, Vila y los progresistas omitían el requisito de la audiencia, en el sentir de las dos últimas porque el modo de obtener información o de procurar los medios, que podían ser muy variados, para llegar a la redacción del proyecto de Ley de Fueros, los dejaban a la discrecionalidad del Gobierno, cosa inconcebible en el supuesto de que el principio del Gobierno fuera el de realizar el arreglo mediante un convenio. Del Burgo, se pregunta: «¿Qué sentido tenía ese **oyendo antes**? ¿Supondría que el Gobierno debía pactar con las Provincias forales o simplemente emitirían estas un mero informe previo? «Y después, al dar como única intervención en las Cortes la de Viluma, y que nadie le contradijo, opina «que la incógnita seguía en pie al sancionarse la Ley de 25 de octubre»[272]. Entendemos nosotros, por el contrario, que no había tal incógnita, tanto

---

[269] *IBID*., p. 295.

[270] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1839, pp. 629-630.

[271] *IBID*., p. 650.

[272] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 351.

por la interpretación de un verbo de significado claro, como por lo que deduce del debate en el Congreso.

Consignemos ya el significado equívoco, polivalente, de la palabra convenio, término sobre el que habrá que volver, repetidamente en páginas sucesivas, según el alcance o plano jurídico en que se le utilice. Y adelantemos que la Diputación entendía bien el sentido cuando en la exposición del 15 de noviembre habla «de la necesidad que hay de consultar a Navarra sobre su opinión…»[273], ya que oír y consultar, si que expresan una idea análoga de pedir opinión, que no es convenio.

Glosado lo tratado en las Cortes, se dejan para su lugar oportuno otros enfoques de la cuestión.

6. EL REAL DECRETO DE 16 DE NOVIEMBRE DE 1839

Con cierta rapidez, haciendo como dice Rodríguez Garraza[274], caso omiso de la representación de la Diputación de Navarra de 24 de octubre, que ya mencionamos, y sin conocer la que dirige el día 15, que llegaría más tarde, el Gobierno hizo uso parcial de la autorización concedida en el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre, y promulgó el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839, que ponía en ejecución provisionalmente la Ley «hasta que puede tener efecto lo dispuesto en el artículo 2º…»[275].

Destaquemos algunas de sus características más importantes:

a) No se oye a las provincias, ni a sus Diputaciones y otras autoridades. La audiencia a las provincias se prescribirá solamente para preparar los futuros proyectos de Ley.

b) Expresamente para las Vascongadas, y tácitamente para Navarra la Administración de Justicia continuaría siendo la vigente nacional.

c) Las Vascongadas, «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía», **tendrían sus juntas generales,** y Diputaciones propias, «para el régimen y administración interior de las mismas» y los jefes políticos de Vizcaya y Guipúzcoa quedaban como corregidores políticos.

d) En las cuatro Provincias las elecciones para el Legislativo en las dos Cámaras, se harían por las leyes generales de la Monarquía.

---

[273] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 360-361.

[274] *IBID*., p. 362.

[275] Texto literal del R.D. en DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 341-342.

Por el contrario, la renovación de ayuntamientos se verificaría con arreglo a Fuero.

e) Navarra seguiría con la Diputación Provincial y se determinaban sus atribuciones.

f) «Las Provincias Vascongadas en sus juntas generales y Navarra por la nueva Diputación, nombrarían dos o más individuos que unos a otros se sustituyeran, y con los cuales pueda **conferenciar** el Gobierno **para la mejor ejecución** de los dispuesto en el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre».

g) Las dudas o cuestiones se consultarían al Gobierno «por medio de la autoridad superior del ramo de que se trate».

Es grande la importancia de este Real Decreto, que establecía ya provisionalmente los fueros posibles en la línea administrativa, de gobierno y régimen interior y en lo municipal, que estudiamos en los números anteriores, siendo nacional la Administración de Justicia, la legislación, la línea del ejecutivo, que alcanzaba el Gobierno por medio de los jefes políticos, en una interpretación correcta de la Ley de 1839.

Como indican nuestros colegas del Burgo,[276] y Rodríguez Garraza[277] y queda comentado en varios pasajes de la tesis, el Decreto muestra claramente la distinta situación y efectos de las Vascongadas y Navarra ante el arreglo de Fueros y la Ley de 25 de octubre; las peculiaridades de las Vascongadas podían conciliarse en buena parte con la Constitución, por el contrario, Navarra no podía volver a ser reino independiente, perdía su sistema constitucional, con todos sus órganos.

Especial interés tiene el artículo 4º del Decreto, que establecía en esta etapa la composición, elección y atribuciones de la Diputación Provincial de Navarra, en tal forma que pasará, con alguna restricción a la Ley de 16 de agosto de 1841, de manera que uno de los aspectos de esta quedaba anticipado por el Gobierno. En cuanto fueran posibles respecto a la Constitución. Reunía en la Corporación las de la Diputación del reino, las de las Diputaciones Provinciales, que tenía por naturaleza propia, y las de Gobierno y Régimen interior que ejercía el Consejo Real en el antiguo sistema.

Dejamos para después la cuestión planteada por alguno foralistas de que el Real Decreto legitimase como parte para tratar con el Gobierno a la Diputación Provincial.

---

[276] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 342-343. Glosa el autor las atribuciones que el R.D. señala a la Diputación y que trataremos en el capítulo sobre el texto de la Ley de 1841.

[277] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, pp. 361-362.

7. NAVARRA ANTE LA LEY DE 1839. EL ARREGLO DE FUEROS, RESERVADO AL PODER LEGISLATIVO

La Diputación navarra se mantuvo a la expectativa durante la discusión en Cortes de la Ley de 1839, y no rompe el silencio hasta la víspera de la promulgación de la Ley, cuando el 24 de octubre dirige a S.M. la exposición que ya hemos comentado.

Conocidos los criterios de la Diputación, que tan notable coincidencia tienen con el sentido de la ley de 1839, y con los puntos de vista defendidos en la Cámara por los diputados y senadores navarros, y consciente la Corporación de la situación de desamparo de Navarra, que no podía acogerse al Convenio de Vergara, y al mismo tiempo de que lo aprobado por las Cortes le permitía conseguir los fines pretendidos para su administración, se prepara para obtenerlos y para que el Gobierno le escuche en sus planes, concretando respecto a la Diputación el vago precepto de la audiencia a las Provincias establecido en el artículo segundo de la Ley.

Veamos los aspectos principales de la actuación y preocupaciones de la Corporación en este sentido.

De antiguo venía reclamando la Diputación que se la escuchara en la cuestión de Fueros, tema repetido en todas sus representaciones. Publicada la Ley básica del arreglo de Fueros de 1839, y encargada al Gobierno la ejecución provisional y la propuesta de la modificación definitiva, previa audiencia de las Provincias para esta, insiste la Corporación en que se la consulte en esta fase provisional, en una exposición a S.M. que aprueba el 15 de Noviembre[278], a la que ya hemos aludido en el número anterior, destacando el recto sentido que da a la audiencia preceptuada en la Ley. Si el Gobierno ha de ejecutar provisionalmente la Ley

> «esa plantificación provisional exige instrucciones previas a su práctica ejecución y parece que el espíritu y la letra de la ley están exigiendo que esa no se dicte sin oír antes a Navarra… sobre las dudas y dificultades que por necesidad deben ofrecerse sobre cuáles de los Fueros han de ponerse en ejecución y cuales suprimirse en obsequio a la unidad constitucional y a la mejor combinación de los recíprocos intereses».

Ha oído que ha circulado un manuscrito que ha desagradado a los naturales y a la Corporación, a pesar de los buenos sentimientos de los autores, y «esta es otra prueba que justifica la necesidad que hay de consultar a Navarra sobre su

---

[278] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 43, sesión de 15 de noviembre de 1839.

opinión»… lo que puede hacerse escuchando no solo a las personas que legítimamente la representan, como había aludido finamente en líneas anteriores a la propia Corporación, sino también

> «a los Ayuntamientos y a las personas más notables de ella (de Navarra) por su saber, patriotismo y experiencias, con lo que «el Gobierno sacará de esos resultados y tendrá ante su vista el mejor y más exacto cuadro para resolver con todo acierto y conforme a la Ley sobre la complicada modificación de Fueros».

Efectivamente, en criterio de la Diputación se trata, repetimos, de una auténtica audiencia, de oír, de consultar la opinión, y esto de manera amplia a la Diputación, ayuntamientos y otras corporaciones o personas de saber y con conocimiento de la situación, porque es el Gobierno a quien corresponde resolver. No es preciso más comentario.

Preparando ya las bases a que aspira para el arreglo de Fueros, aprueba una alocución a los navarros en sesión de 27 de marzo de 1840[279] en la que, convocados ya los comisionados de la Diputación, hace una clara defensa de la Constitución y del como mejora las antiguas instituciones navarras, a lo que contribuyen los representantes navarros «elegidos por el voto general». Con estos altos intereses se han de conciliar los intereses, hábitos y costumbre del país, conciliándolos con la fraternidad a «que nos liga con el resto de España». La enumeración que hace de ellos muestra una vez más la continuidad de la línea administrativa de la Diputación y su exacto sentido de la audiencia:

> «El comercio, instrucción pública, nuestro sistema municipal y provincial, y la seguridad de su bien fundamentado crédito, así como la manera de contribuir con gente y con dinero a las necesidades del Estado, son los puntos que debe meditar, para la misión de los comisionados que han de pasar a manifestar al Gobierno los deseos, la opinión pública de los navarros y sus necesidades».

Como apunta acertadamente Rodríguez Garraza, el programa de la Diputación «es bien estricto y nada favorable a una reintegración foral plena, «y aceptaba claramente el principio básico de la Ley de 1839, que «daba al traste con sus Cortes y con sus tribunales, es decir, con las instituciones fundamentales de su Constitución. Por eso, la Diputación solo garantizaba conservar, y tal vez, mejorar los «intereses materiales, inherentes a nuestro sistema particular», a saber, los fueros económicos y administrativos»[280].

La Diputación sin embargo, se encuentra con el hecho de que el Gobierno ha publicado el Real Decreto de 16 de noviembre sin haber consultado a la pro-

---

[279] *IBID*., sesión de 27 de marzo de 1840.

[280] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 373-374.

vincia ni a la Corporación, y determinados, aunque fuera provisionalmente, los aspectos fundamentales del arreglo, que indicaban el criterio del Gobierno, al mismo tiempo, eso sí, que este concretaba el modo de la audiencia y convocaba a los comisionados.

En estos meses, se preocupa de ordenar ya algunos aspectos de fomento y administración, aplicando la antigua legislación y plantación de arbolado, presupuestos y cuentas municipales, etc.[281]. También atiende a aliviar el paro obrero con obras públicas, y proyecta la construcción de un camino para Francia[282].

Al mismo tiempo, encarga a Yanguas, secretario de la Corporación, la confección de las Bases para la modificación de Fueros, que estudia en varias sesiones del mes de marzo, y que analizaremos en el capítulo siguiente.

En lo relativo a los fueros políticos únicamente suscita una cuestión el Real Decreto de 16 de noviembre, ya que se aceptan plenamente los poderes y organización de la Constitución. No determinaba aquel la situación del jefe político de Navarra, que según la ley fundamental era el presidente nato, y de hecho venía presidiendo las sesiones desde la instalación de la Diputación de 1837. Pérez de Notario, diputado, plantea la cuestión de si puede ser, en virtud del Real Decreto miembro de la Corporación y su presidente «a pesar del honor, satisfacción y conveniencia que verá en tener al frente de esta Corporación a un Navarro tan digo del aprecio de toda la provincia» (Don Fermín Arteta).

El jefe político juzgó necesaria la consulta al Gobierno, «y que de todos modos si la Diputación no lo hacía, el mismo Sr. Jefe estaba dispuesto a practicarlo».

La Diputación acordó dejar «las cosas en el estado que tenían sin consultar al Gobierno hasta que se tratase de la modificación definitiva de los Fueros. Pero Arteta consultó, y en la sesión de 31 de marzo de 1840 «se leyó un oficio del Sr. Jefe Político transcribiendo una Real Orden por la que S.M. se ha servido declarar que el Jefe Político es Presidente nato de la Diputación»[283].

El Gobierno en esta cuestión de fuero político, imponía claramente el respeto a la Constitución vigente.

Finalmente, como se ha señalado en capítulos anteriores, anotar también en este período el claro reconocimiento de que las Cortes eran las competentes

---

[281] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 345-347.

[282] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 44, sesión de 24 de marzo de 1840.

[283] *IBID.*, sesión de 4 de marzo de 1840. Ver también DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 349, y RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, p. 372, que no recogen la consulta del Jefe Político y la R.O. resolviéndola.

en las cuestiones de fueros. «El Gobierno propondrá a las Cortes la modificación indispensable…» dice en la exposición de 15 de noviembre. Y en la alocución de 27 de marzo alude a cómo Navarra podrá recobrar «la paz y su antigua prosperidad con los aumentos que prometen las mejoras legislativas preparadas por la sabiduría del Jefe del Gobierno y del Congreso Nacional». Mencionamos por último que en una fuerte disputa con el virrey para que la Corporación adelante pagas a los mandos del disuelto ejército carlista, se niega a ello y a recurrir al «ilegal, injusto y antipolítico medio de repartimientos entre los habitantes», pues «¿qué seguridad podría darse a los habitantes de un país donde la Autoridad militar pudiera exigir lo que solo es permitido a los **Cuerpos Colegisladores con el Gobierno**?».

Dejamos para el siguiente capítulo otros testimonios que resultan de la documentación de preparación del arreglo.

XIII. LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841

1. CONVOCATORIA Y COMISIONADOS

El estudio de la ley de modificación de Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, se realiza analizando los puntos que su preparación, discusión y aprobación en Cortes, y contenido, en relación todo ello a la ley de 25 de octubre de 1839, pueden ser útiles o necesarios para después determinar la naturaleza jurídica del régimen que entre ambas leyes establecen.

Importa sobremanera a este respecto examinar la situación, facultades, conductas y criterios de los órganos –Diputación, Gobierno y Poder legislativo– que de uno u otro modo intervienen, para llegar a conclusiones correctas, ya que la confusión es grande, al **desconocerse la documentación**, o tomar solamente como base de interpretación **una parte muy pequeña** de ella, sin conexión con el conjunto; o también **supervalorando o rebajando la significación** y alcance jurídico o político de los acontecimientos o documentos, según la finalidad predeterminada a donde se quiere llegar.

Parece conveniente indicar el comienzo de este Capítulo el planteamiento de los problemas principales que se han de tratar en él y en todo el trabajo.

Como es sabido, para los autores fueristas y para la Diputación de Navarra, en interpretación mantenida con tenacidad a lo largo del tiempo, la ley de arreglo de Fueros de 16 de agosto de 1841 debe considerarse como «paccionada», entraña la existencia de pacto con el Estado que requiere para su modificación el consentimiento de ambas partes, y no es posible realizarla si no existe ese mutuo acuerdo.

Varían las opiniones ante el carácter que pueda darse a este pacto, constitucional, legislativo o administrativo.

El apoyo para la opinión es también diverso, según se tratará en apartados posteriores, desde los que, ignorando el cambio operado en el Estatuto Real, enlazan la situación actual con la incorporación a Castilla en el siglo XVI, hasta los que lo sitúan en terreno puramente administrativo. Corrientemente, se cita como principal fundamento el proceder del Gobierno al finalizar las «conferencias», para la ejecución de la Ley de 1839, preparando el arreglo definitivo de los Fueros de Navarra. Terminadas aquellas, el Gobierno envió las bases aprobadas a los comisionados de la Diputación que permanecían en Madrid, con el siguiente oficio del Ministerio de la Gobernación, Manuel Cortina, a quien ya conocemos por sus intervenciones en el Congreso sobre la Ley de 1839, oficio que, como se verá después, se transcribe erróneamente por los autores:

> «Remito a V. S.S. de orden de la Regencia provisional del Reino el concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de la provincia de Navarra, a fin de que remitiéndolo a aquella Diputación pueda aprobarlo o proceder en su consecuencia a formalizar como corresponde. Dios guarde a V. S.S. muchos años. Madrid, 7 de diciembre de 1840, Manuel Cortina[284]».

Esta interpretación, desconoce, por lo general, el resto de la documentación y las facultades y criterios de los órganos que con uno y otro carácter toman parte en el arreglo. Expondremos en su momento nuestra tesis, que ha de discrepar de la expuesta, así como la evolución posterior de la cuestión. Por ahora, se ha estimando útil hacer este resumen para considerar adecuadamente los hechos y consecuencias que estudiamos.

El Real Decreto de 16 de noviembre de 1839, ya estudiado parcialmente en el número 6 del capítulo anterior, promulgado por pura decisión del Gobierno, en virtud de la autorización concedida por el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre anterior, y sin oír a la provincia, determinaba en su artículo 4º, con carácter provisional, la composición, elección y atribuciones de la Diputación Provincial de Navarra, (al igual que las juntas generales de las Vascongadas) deberán nombrar «dos o más individuos, que unos a otros se sustituyan y con los cuales puede conferenciar el Gobierno para la mejor ejecución de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre». Como se ha indicado el Gobierno, encargado en dicho artículo 2º de proponer a las Cortes el proyecto de ley de arreglo de Fueros con las bases que la Ley de 25 de octubre ordenaba, resolvía que la Diputación Provincial nombrara «dos o más individuos», con los cuales el «pueda conferenciar» ¿para qué? «Para la mejor ejecución», de lo dispuesto en el repetido artículo 2º.

La convocatoria, como se observa, no tenía plazo determinado. De hecho, pasan más de cuatro meses hasta que se hace realidad, ya que dentro del mismo mes de noviembre se disolvían las Cortes, y se dictaba una Real Orden de Convocatoria de diputados a Cortes, y otra para el nombramiento de diputados provinciales y ayuntamientos, de las que la Corporación navarra recibe traslado en sesión de 25 de dicho mes, habiendo de continuar la actual en funciones hasta la elección de la nueva, según otra Real Orden comunicada a través del jefe político el día 27 siguiente[285].

La elección de diputados y senadores tuvo lugar el 31 de enero, y de los cuatro Diputados, dos son conocidos a través de este trabajo, D. Agustín Armen-

---

[284] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 45, sesión de 10 de diciembre de 1840.

[285] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 44, sesiones de 25 y 27 de noviembre de 1839.

dáriz y el Barón de Bigüezal. La nueva Diputación elegida «con arreglo al Real Decreto de 16 de noviembre último y a la Ley de 25 de octubre anterior», según reza el acta, se instaló el 3 de marzo, y el 18 comenzaba ya a tratar «acerca de las bases que deberían servir de instrucción a la Comisión de modificación mencionada en el capítulo anterior», según la cual la «misión de los comisionados» es «pasar a manifestar al Gobierno los deseos, la opinión pública de los navarros, y sus necesidades».

En la sesión de la Diputación de 1 de abril se aprueban «después de varias enmiendas y adiciones», «las apuntaciones redactadas por el Secretario», que era como sabemos, Yanguas y Miranda.

> «Se acordó también por la Diputación, que los comisionados que se nombrase se arreglase estrictamente a estas instrucciones, sin consentir que se hiciese variación alguna sin previa consulta y acuerdo de la misma Diputación».

En la misma sesión quedaron nombrados los comisionados, después de discutir si serían dos, tres o cuatro, quedando nombrados por votaciones sucesivas y por este orden, Don Fausto Galdeano, Don Pablo Ilarregui, Don Fulgencio Barrera y Don Tomás Arteta[286]. El nombramiento oficial se comunica por acuerdo del 21 de dicho mes, y en esta misma sesión «se acordó cumplimentar el Excmo. Sr. D. Agustín Armendáriz por su nombramiento de secretario de Estado y de la Gobernación de la Península». Era un oportuno apoyo a las causas del Antiguo Reino, que el puesto clave para la ejecución de la Ley de 25 de octubre estuviera desempeñado por Armendáriz. El 2 de mayo se acuerda se trasladen ya a Madrid los cuatro comisionados, y en sesiones del 7 y 9 se resuelve proveerles «del dinero necesario para los gastos de la Comisión», que fue 30.000 reales de vellón[287].

Ya tenemos a los comisionados de la Diputación en Madrid. El carácter de su función vuelve a ser explicado en tres importantes oficios a la Corporación. El 1º. es del 4 de junio, en el que explican la imposibilidad de ir de acuerdo con los de las Provincias Vascongadas, y cuál puede ser el procedimiento a seguir, yendo Navarra por su cuenta:

> «Vista pues esta discrepancia, y queriendo nosotros cumplir con las instrucciones de V.E. hemos tratado de entendernos con el Gobierno de S.M. el cual según se nos ha informado, por personas de influencia, no será extraño que quiera oírnos en breve sobre todas las materias que abraza el arreglo de Navarra.

---

[286] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 44, 1 de abril de 1840.

[287] *IBID*., sesiones de 21 de abril de 1840, y 2, 7 y 9 de mayo de 1840.

> Hásenos dicho también, que después de oírnos, desearía tal vez el mismo Gobierno, que se le presente por escrito y en forma de representación el plan de dicho arreglo bajo del cual promete Navarra unirse al resto de la Nación, y nosotros que apetecemos preceder con todo con la mayor cordura y circunspección, al paso que no vemos en esto ningún inconveniente, hemos creído de nuestro deber pedir a V.E. expresa facultad para hacerlo, tanto más cuanto las miras del Gobierno, serán quizá hacer pública la insinuada representación para ir previniendo la opinión y allanar el camino del arreglo definitivo»[288].

El segundo, del 16 de junio, anuncian los comisionados y el criterio y buenos deseos del Gobierno:

> «Excmo. Sr.: Hemos recibido el oficio de V.E. de 11 del corriente. La noche del 15, tuvimos la primera conferencia con el Gobierno de S.M. que nos oyó en Consejo de Gabinete. Allí se trató en general sobre nuestro arreglo, y para hacerlo más pronto y fácilmente, nos prometió nombrar muy en breve personas de la confianza con las cuales deberemos entendernos, sin perjuicio de que el Gobierno resuelva también por sí mismo las dudas que entre tanto puedan ocurrir».

Los nombrados se les había asegurado «serán de toda recomendación por sus luces, y rango», y «el Ministerio se halla muy dispuesto a hacer en favor de Navarra todas aquellas concesiones que más puedan interesar para su futura prosperidad»[289].

En el tercer oficio, el Gobierno describe magistralmente el carácter de las «conferencias». Es documento emanado del Gabinete, y los comisionados transcriben el oficio de este, firmado precisamente por Armendáriz, como secretario de Gobierno, que era el Departamento del Ejecutivo a quien correspondían las cuestiones que hoy se denominan de corporaciones locales.

> «Excmo. Sr.: En consecuencia de lo que manifestamos a V.E. en su comunicación del 18, el Gobierno de S.M. nos ha pasado con fecha de ayer el oficio siguiente:
>
> «Deseando el Gobierno de S.M. acelerar en lo posible el arreglo definitivo de Navarra conforme a lo prescrito en la Ley de 25 de octubre último, ha nombrado personas de toda su confianza para que entren en conferencias con los comisionados de aquellas Provincia, y adelanten los trabajos que después examinará el Gobierno para proponerlos a S.M. y a su tiempo a las Cortes. Lo que de Real Orden participo a V.S. a fin de que tenga conocimiento de esta resolución, y de

---

[288] *IBID*., sesión de 11 de junio de 1840. También DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 377, nota 361.

[289] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 44, sesión de 23 de junio de 1840, y DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 377, nota 362.

> las personas nombradas que son las anotadas al margen. Dios…… Madrid 21 de junio de 1840. Armendáriz.- Sr. D. Fausto Galdeano y demás señores Comisionados por Navarra.- Por Gobernación Sr. D. Juan Martín Carramolino.- Por Hacienda Sr. D. Mariano Ejea, el Director de Rentas Estancadas, y D. José Cinzar. Por Gracia y Justicia, D. Santiago Tejada, y D. Modesto Cortazan». Todo lo que trasladamos a V.E. para su conocimiento y efectos consiguientes. Dios… Madrid, 22 de junio de 1840».

Se ha seguido paso a paso la convocatoria y el nombramiento de comisionados, de los que resulta especificado, aparte de otras razones, el carácter de su misión y la de sus mandantes, que tienen para la finalidad de la tesis una gran trascendencia. Veamos ya algunas cuestiones que se plantean, aunque posteriormente se estudia nueva documentación y se enfoquen desde otros aspectos.

Los documentos reseñados esclarecen y concretan repetidamente la forma y significado de la audiencia a las Provincias, que en capítulo anterior se examinó a la luz de la discusión en Cortes de la Ley de 1839.

El artículo 7º del Real Decreto de 16 de noviembre, ordena el nombramiento de dos o más individuos en representación de las Juntas Generales de Vascongadas y de la Diputación de Navarra. El Gobierno tiene el mandato dado por la Ley de 25 de octubre anterior de proponer a las Cortes los proyectos de ley de modificación de Fueros, ha de oír «antes» a las cuatro provincias, y ha de resolver en el período intermedio «provisionalmente y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes». Como cumbre del Poder ejecutivo, de la misma forma que ha determinado por sí mismo, con carácter provisional, la estructura, forma de constituirse y funciones de los órganos de Gobierno provincial de las Provincias Vascongadas y Navarra, dispone después la forma concreta de esa audiencia previa, para que el Gobierno pueda ejecutar mejor lo dispuesto en la Ley básica de 25 de octubre.

La Diputación, presidida por el jefe político, es órgano inferior del Poder ejecutivo, porque de lo contrario «faltaría la unidad de Gobierno, que es el primer bien que considero en la sociedad», según había definido precisamente el mismo Armendáriz en las Cortes Constituyentes de 1837 al discutirse este punto, y había reafirmado Antonio González por la Comisión, en la misma sesión, pues «si fueran tan independientes esas Corporaciones del Poder ejecutivo, se imposibilitaba por esta manera al Gobierno el llevar a efectos estas disposiciones (las del Poder legislativo). La audiencia a las Provincias, sugería la Diputación en la exposición a la Reina de 15 de noviembre de 1839, se practicase escuchando a las personas que legítimamente las representaran, y también a los ayuntamientos y personas más notables de ella; ya se ha visto que la Ley de 1839 dejó este asunto a la discrecionalidad del Gobierno; y la Diputación se

encuentra con el Real Decreto de 16 de noviembre que ordena que a quien se ha de oír es a la Diputación; y en la forma que determina no en Corporación plena, no por exposición al Gobierno o de cualquier otro modo apto, sino precisamente nombrando dos o más individuos (sean o no Diputados) con los que el Gobierno pueda «conferenciar», cuya misión según la Diputación, repetimos, en la alocución del día 28 era «pasar a manifestar al Gobierno los deseos, la opinión pública de los navarros y sus necesidades».

Los comisionados de la Corporación, saben cuál es su función. Se han de ceñir, por una parte, a las instrucciones de la Diputación, y cualquier variación en esas instrucciones se ha de consultar a esta y ser acordada por la Corporación. Por otra parte, conocen bien la Ley de 1839 y la convocatoria, y personas de influencia les han indicado que el Gobierno quería oírles, de palabra, y después quizá por escrito y en forma de representación sobre el plan de arreglo de Fueros bajo del cual promete Navarra unirse al resto de la Nación, para lo que piden, se llegara a caso, expresa facultad.

Pero esto son impresiones de los comisionados, que no tardan en conocer la postura oficial del Gobierno, expresada en el 2º y 3º oficios. La noche del 15 de junio tuvieron la primera conferencia con el Gobierno en pleno, el cual les permitió nombrar comisionados suyos con los cuales habrían de entenderse, sin perjuicio de que el propio Gabinete resolviera las dudas que entre tanto concurrieran. Es en el oficio de nombramiento de sus comisionados donde el Gabinete sienta el proceso exacto, en tres grados sucesivos:

1º.- Los Comisionados de una y otra parte celebrarán conferencias para poder adelantar los trabajos.

2º.- El Gobierno los examinará después; y

3º.- El Gobierno los propondrá a S.M. a su tiempo a las Cortes.

Es decir, los trabajos de los comisionados constituyen el cumplimiento de la audiencia previa ordenada en la Ley de 1839, el Gobierno los estudiará después, y por fin elevará a las Cortes la propuesta o proyecto de Ley de modificación de Fueros.

Se ha citado a del Burgo en el capítulo anterior al buscar el sentido de la audiencia prevista en el artículo 2º de la Ley, según la discusión en Cortes[290]. El autor se plantea la cuestión en la siguiente forma: «¿Supondría que el Gobierno debía pactar con las provincias forales o simplemente emitirían estas un mero informe previo?» y al contestarse la interrogación cita únicamente la opinión del Marqués de Viluma, de que la reordenación de fueros había de ser pactada

[290] Ver capítulo anterior.

entre las Provincias y el Gobierno y que nadie contrarió al senador por lo que la incógnita seguirá en pie. Por otra parte, entiende que ni el Real Decreto de 16 de noviembre, ni la Diputación en su proclama del día 29 de marzo aclaraban nada sobre el particular, y que el propósito de la Diputación al dar instrucciones estrictas a sus comisionados «era algo más que informar previamente o manifestar la opinión pública navarra al Gobierno»[291].

Estudiada queda la significación de la repetida audiencia expresada tan elocuentemente por Madoz y Cortina en el Congreso y creemos, en contra de Del Burgo, que la actuación del Gobierno por sí al promulgar el Real Decreto de 16 de noviembre, al oír en Consejo a los comisionados de la Diputación y al nombrar a los suyos, corroboran la significación expresada en el Congreso; y que, por otra parte, la Diputación, tanto en la exposición de 16 de noviembre como en la proclama de marzo, interpreta exactamente al artículo 2º de la Ley de 1839. Los términos pactar o convenir no figuran por ninguna parte en la documentación de convocatoria, ni en la comunicación de la reunión con el Gobierno y oficio de este nombrando comisionados: por el contrario, este oficio expresa claramente que los trabajos de ambos grupos de comisionados son preparativos del proyecto de Ley que el Gobierno había de presentar, trabajos hechos «antes», en audiencia previa, según ordenaba la Ley. Ello aparte de la otra cuestión básica de que aun en el supuesto de que el Gobierno hubiera convocado para pactar, y hubiera llegado a convenir obligatoriamente, salía de sus facultades y excedía el encargo del Legislativo. Más no se está en ese caso, el Gobierno no sobrepasó sus atribuciones, ni la Diputación tampoco, y respetaron el sentido de la audiencia.

Ocurre en esta importante cuestión algo parecido a lo que el autor citado comenta a propósito de la discusión de la ley de 1839 sobre el significado del compromiso del Convenio de Vergara en cuanto a Fueros. Escribe del Burgo:

> «Si el Convenio hubiera logrado garantizar los Fueros, sobraban aquellas disquisiciones sobre si estos habían sido o no causa de la guerra y de su terminación; hubiera sobrado todo el debate. ¿Qué más hubieran querido Arrazola y sus compañeros de Gabinete que decir al Parlamento: Señores, no hay lugar a discutir nada. Los Fueros se pactaron en Vergara y la palabra dada por el Duque de la Victoria es sagrada»?[292].

Con una particularidad notable, y es que el trasfondo de la cuestión es idéntico: El Convenio de Vergara no garantizaba los Fueros porque era competencia de las Cortes el modificarlos o concederlos; el Gobierno y la Diputación

---

[291] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 351.

[292] *IBID.*, p. 305.

Provincial no podían obligarse ni pactar nada ahora, en 1840, porque la competencia para decidir el arreglo concreto de Fueros seguía estando en las Cortes; y otra vez, como en 1839, el Gobierno solo tenía facultad de proponer. Y no se podía, ni se puede violentar el término «oír» cambiándolo por el de «pactar» o «convenir», porque, aparte de otras razones que se estudiarán, si las Cortes hubiesen querido el pacto o convenio previo en la Ley de 25 de octubre lo habrían expresado así, dando solución al supuesto posible de que no llegara a alcanzarse el acuerdo; y porque presentar a las Cortes un pacto ya contraído era invadir la soberana potestad del legislativo, expresada en la referida Ley y en la Constitución. Qué más se quisiera de parte foral que haberse expresado en el artículo 2º de la Ley de 1839 la obligación de que el Gobierno y la Diputación pactaran la modificación concreta de Fueros, y la discusión era innecesaria. Pero no fue así, y solo se ordenó por el Poder legislativo una audiencia, consulta o informe, previo al proyecto de Ley, para mejor proponer lo más adecuado y conveniente, dentro de la base de respeto a la Constitución sentada por las Cortes.

La interpretación que damos en las líneas anteriores ha de entenderse siempre en el sentido antes citado de que el pacto o convenio fuese en lo sucesivo inmodificable por las Cortes que iban a conocer del proyecto propuesto por el Gobierno, o, en general por el Poder legislativo presente o futuro. Y en esto hemos de discrepar de Del Burgo y tantos otros autores defensores de la tesis contraria cuyas opiniones se examinarán más adelante.

Pero coincidimos con el citado autor en que el propósito de la Diputación «era algo más que informar previamente o manifestar la opinión pública navarra al Gobierno». Y ese propósito, añadimos, no era solo de la Diputación, creemos que era también del Gobierno. Sin salirse del mandato otorgado por las Cortes, usando del poder discrecional de decidir las condiciones y modos de la audiencia previa a las Provincias, siendo la Diputación provincial presidida por el jefe político la representación legítima de cada provincia, entendemos que el Gobierno quiso y consiguió, no obligarse y obligar al Estado a un pacto que no pudiera modificarse sin conformidad de la Diputación, sino ofrece a las Cortes una propuesta o proyecto de Ley que discutido con los comisionados de aquella Corporación, inferior en rango al Gobierno, tuviera en lo posible la conformidad de ella, porque eran mayores las posibilidades de acierto y aceptación por el Legislativo, pero sin comprometer a este, ni intentar siquiera impedirle que modificara el proyecto como entendiera conveniente, ejercitando su propia y exclusiva competencia. Ese era, repetimos el propósito del Gobierno, y de ahí que limitara la audiencia ordenada a la Corporación, cuando era evidente que podía extenderla a otras entidades o personalidades, y la propia Diputación lo había sugerido. Y esta no hizo sino seguir al Gobierno en este camino, y dentro de él, obtener las mayores ventajas posibles, para lo cual da instrucciones estrictas a

los comisionados y se reserva acordar las variaciones que se introduzcan en las bases que les da para las «conferencias».

Que todo esto es así, hemos de verlo también en páginas posteriores, por el sentido y conclusión de las conversaciones, por el criterio de la propia Diputación y por la elaboración de la Ley de 1841, en las Cortes.

Se debe tratar aquí una cuestión, que con matices diversos plantean algunos autores, cual es la legitimidad de la Diputación Provincial ante el arreglo de Fueros.

Según Ilarregui[293] la Corporación, en virtud del Real Decreto de 16 de noviembre y del voto del pueblo navarro habría sido revestida «de unas facultades extraordinarias», y «desde luego se deja conocer que sus actos llevaron el sello de la legitimidad en todo aquello que estaba conforme con los amplios poderes conferidos en virtud de la convocatoria». Por otra parte, asegura que «los habitantes del país concurrieron con la mayor espontaneidad al llamamiento del Gobierno para nombrar sus representantes en las Cortes y en la Diputación Provincial, y ratificaron con esto el acto grandioso (el Convenio de Vergara) que puso término a la guerra civil, y todo cuanto en ese acto se convino para el Gobierno de la Nación».

Escribe Rodríguez Garraza que la aplicación de los principios establecidos en la Ley de 25 de octubre de 1839 y Real Decreto de 16 de noviembre siguiente:

> «Suponía una transformación radical de la constitución navarra y, por eso, los historiadores y juristas se han preguntado si la Diputación navarra tenía atribuciones para aceptar semejante transformación. Parece evidente que en sentido riguroso no las tenía, puesto que aquella Diputación no era la legítima de Navarra.
>
> Por tanto, si no era legal que una corporación antiforal, la Diputación provincial, saliese fiadora de esos mismos fueros, tampoco extraña que ni el Gobierno ni los liberales navarros aceptasen una Diputación foral emanada de las Cortes navarras por contradecir igualmente la unidad constitucional promulgada para Navarra en la Ley de 25 de octubre. Además, la Diputación provincial sólo pretendía recuperar atribuciones económico-administrativas procedentes del régimen foral que desaparecía, estado a que le había dado opción la ley de 25 de octubre de 1839. Por consiguiente, la intervención de la Diputación provincial en el Arreglo de Fueros hay que aceptarla, si no como solución legal, al menos como la única realizable. El Gobierno español y sus Cortes aceptaron a esta Diputación como representante legítima de los navarros, y con ella se compro-

[293] ILARREGUI, P., *Temas Forales, op. cit.*, p. 24.

> metieron en el arreglo foral de Navarra que, a su vez, tenía el fundamento más legítimo, es decir, su constitución particular a la que no se había renunciado hasta entonces».

Desde otro ángulo, el Barón de Bigüezal plantea el verdadero problema constitucional de Navarra, de cuya supresión en 1834 él era testigo excepcional. Contestando a la prensa de los meses de 1839 en que se discutía en Cortes la cuestión de Fueros, y en particular al «Eco del Comercio» que afirmaba que «ningún derecho tenían esas Provincias a sus Fueros, porque en 1834, al publicarse el Estatuto Real y convocar aquellas Cortes, ninguna de sus Diputaciones había dicho una palabra», el Barón recordó en «El Piloto» la protesta en forma de representación al presidente del Consejo de Ministros que él mismo y Martínez de Arizala habían presentado en abril de 1834 y que conocemos por la primera parte[294].

Ahora, al plantearse la Ley de 1839 en las Cortes, los diputados por Navarra «que entonces había en Madrid nos invitaron a conferenciar sobre el modo más conveniente de resolver la cuestión».

> «Mi opinión fue siempre que un País verdaderamente constitucional que hasta el año 1833 había estado en posesión de todas las formas y actos políticos, como el de legislar y tener intervención en un Gobierno era solamente foral, y por consiguiente no podía reconocer el derecho y la competencia de transigir su ley fundamental y fundirla en otra, sino en sus Cortes con el Rey.
>
> Sólo así creía yo legítimo y duradero el arreglo; todo lo demás lo encontraba ocasionado a nuevas protestar y convulsiones.
>
> Pero el Diputado D. Salustiano Olózaga introdujo en la Ley la frase de SIN PERJUICIO DE LA UNIDAD CONSTITUCIONAL, y esta frase cerraba la puerta a toda esperanza de adoptar mi idea.
>
> Así se hizo la Ley de 25 de octubre de 1839, y consecuencia de ella era el arreglo de los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra»[295].

Se mencionan por los autores citados varios problemas de los que ya se ha tratado en este trabajo, por lo que los resumimos en forma esquemática.

a) El planteamiento de fondo lo hace Bigüezal, pero sin expresar de manera explícita lo que nadie como él conocía, que la extinción del reino separado de Navarra había sido impuesta por acto de poder constituyente de la Corona al aplicársele el Estatuto Real, y que la vigente Constitución de 1837 se había ya aplicado automáticamente a toda la Nación, unificada ya políticamente en 1834.

---

[294] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 374.

[295] MENCOS, J. I., *Memorias, op. cit.,* pp. 137-139.

La tesis era cierta para el caso en que la integración del reino de Navarra con el resto de España en una sola unidad política se hubiese realizado de modo voluntario, mediante un auténtico pacto; y, efectivamente, solo las Cortes de Navarra con el rey podían transigir cuestión tan granada. Ni siquiera bastaba a nuestro juicio el que se convocasen Cortes constituyentes, tal como se hizo en 1836, y estas determinasen la nueva situación de Fueros, porque colocándose en el punto de vista de ese pacto voluntario aquella unidad política no era legítima. El proceso debía ser en ese supuesto el de restablecer las dos unidades políticas separadas, y, concurrir, de conformidad con los respectivos sistemas constitucionales, a un pacto de integración.

Pero como conocemos por este trabajo, se estaba en una situación radicalmente distinta. El régimen liberal había impuesto, repetimos, la unificación política en 1834, dentro del primer año de la Guerra Civil. Solo el triunfo carlista hubiera podido restablecer el reino separado de Navarra. Pero ese triunfo se inclinó por el lado liberal, y el Convenio de Vergara y la Ley de 25 de octubre de 1839, como antes la Constitución de 1837 no hacen sino continuar la unidad nacional establecida en 1834.

Por la misma razón, no nos parece válida la última afirmación de Rodríguez Garraza, de fundamentar la acción de la Diputación en la «Constitución particular a la que no había renunciado hasta entonces», y que se contradice con la contraposición correcta que hace líneas antes entre la Diputación del reino y la Diputación provincial. Nada puede apoyarse en esa Constitución particular porque no existía ya, y la Diputación provincial no tenía nada que ver con ella, era un órgano entroncado en la Constitución de 1837, a la que el Real Decreto de 16 de noviembre usando provisionalmente de la autorización del Legislativo, había adicionado determinadas funciones forales en una línea puramente administrativa.

b) Dentro, pues de la argumentación de Bigüezal, la Diputación Provincial, como afirma Rodríguez Garraza, no tenía facultades para aceptar ni tratar de la cuestión constitucional o posible restablecimiento del Reino de Navarra. Es obvio.

Pero también lo es que la Diputación Provincial tenía auténtica legitimidad, dentro de su rango, en la Constitución de 1837. El Real Decreto de 16 de noviembre no hace más que concretar la forma electiva de su designación, según la legislación general, y, eso sí, como se ha indicado la hace sujeto auténtico de la audiencia ordenada por la Ley de 1839, en uso de la facultad discrecional concedida al Gobierno en esta. Es decir, la Diputación es siempre representación legítima de la Provincia, el Real Decreto le otorga el serlo también para la audiencia exigida en la Ley.

c) Nunca ni por su propia naturaleza, ni por el Real Decreto, la Diputación Provincial adquiere la consideración de parte igual en rango para pactar con el Estado, como si fuera el antiguo reino independiente, como si de otro Estado se tratase. Iría claramente en contra de la Constitución, y es absolutamente imposibles, la Diputación es órgano dependiente del Poder ejecutivo, y no puede pasar de ahí, y los dos grados sucesivos en aquel poder, Diputación presidida por el jefe político y Gobierno con la Corona, han de estar sujetos al Poder legislativo. Pero este tema se tratará en otra ocasión.

d) Las afirmaciones de Ilarregui de que la concurrencia espontánea de los navarros a las elecciones de representantes en Cortes y diputados provinciales representasen una ratificación del Convenio de Vergara y una especia de legalización o legitimación de la situación existente y, por ello, de la supresión de Navarra como reino, se comprenden en la postura del comisionado para el arreglo de Fueros, pero no pueden aceptarse en sí, sino únicamente recibir su testimonio en cuanto puede tener de valor sociológico y de expresión de la situación de la época. Hemos demostrado que Navarra no puede invocar el Convenio de Vergara y la única legislación o ratificación que cabía de la transformación constitucional de Navarra no podía provenir sino de sus Cortes con el rey, o de la consolidación y aceptación en el tiempo del sistema impuesto por el Poder nacional, como una continuidad histórica.

Volvamos a las conversaciones entre los comisionados del Gobierno y de la Diputación.

2. PROCESO Y CONCLUSIÓN DE LAS CONVERSACIONES

Las conferencias entre los comisionados de las Diputación y los del Gobierno tienen lugar en dos etapas: la primera desde el 23 de junio hasta el 22 de julio de 1849, y quedan suspendidas «con motivo de los acontecimientos políticos que serán notorios a V.E.», según indican los comisionados en oficio que se lee en la sesión de 10 de agosto[296]. Se refería a la revolución que llevó al poder al partido progresista, en una cadena de rápidos acontecimientos, culminados con la renuncia de la reina gobernadora, y el nombramiento de Espartero como regente del reino.

Anotemos que en este verano se ha producido otro trascendental hecho: el final de la guerra, con el triunfo rotundo de los isabelinos, mandados por el Duque de Victoria: el 6 de julio Cabrera pasaba a Francia. La segunda etapa de

[296] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 44, sesión de 6 de agosto de 1840.

las conversaciones tiene lugar en cuanto se estabiliza la situación política, y la comienza Galdeano, que ha quedado solo en Madrid, con visitas a los nuevos ministros en los primeros días de noviembre, e incluso al propio regente Espartero, con quien se entrevista el día 14; y se llevan tan rápidamente que terminan el 6 de diciembre.

Se prescinde de la reseña cronológica de las conferencias, que está hecha en los libros de del Burgo[297] y Rodríguez Garraza[298]. Nuestro estudio se orienta en dos sentidos: ver lo que en su desarrollo pueden indicar sobre la postura del Gobierno y de la Diputación, y observar las directrices principales de las conversaciones y de las bases a que se llega en ellas, todo ello en relación al aspecto jurídico del arreglo.

Las conversaciones de la primera etapa se celebran entre ambos grupos de comisionados y se tratan en ella de la totalidad de las cuestiones programadas; pues no sale durante ellas ninguna nueva que pueda considerarse esencial.

El Gobierno no interviene en la primera etapa de las conversaciones. Que se celebran exclusivamente, entre ambos grupos de comisionados. Los oficios de los de la Diputación van reflejando los puntos en que logran acuerdo, y aquellos en que se produce disparidad, pidiendo nuevas instrucciones a sus comitentes, haciendo los del Gobierno proposición de bases en el asunto nuevo surgido en las conferencias, que era el estanco de la sal. La última sesión se celebra el 17 de julio, continuando las cuestiones de contribuciones, en las que se produce discrepancia en la posible aplicación de contribuciones extraordinarias. Los comisionados de la Diputación solicitan sus instrucciones y esta les contesta con oficio de 27 de julio, defendiendo su criterio de única contribución, e incluso con una amenaza e invocación a la posible nulidad del cambio constitucional operado en Navarra sin «mutuo consentimiento». Las cuestiones económicas motivarán el único planteamiento que la Diputación hace en estos años sobre la legitimidad de la situación impuesta a Navarra en 1834, y declarada vigente una vez más por las Cortes en la Ley de 1839.

No estaba la Diputación –organismo que derivaba su legitimidad de la Constitución que ponía en duda– en condiciones de consumar su amenaza, como expresa Del Burgo[299], y no sabemos como hubiera reaccionado el Gobierno ante tan insólita provocación. Pero para cuando llegaron a Madrid las instrucciones, el Gobierno había dimitido a consecuencia de la revolución progresista.

---

[297] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*

[298] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia, op. cit.*

[299] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 365.

Dos referencias sobre procedimiento hacen los comisionados. La una en oficio del 13 de julio, en el que creen «oportuno» manifestar a la Diputación «que una vez terminado el proyecto de modificación de los Fueros con la Comisión del Gobierno, lo pondremos en conocimiento de V.E. para con su autorización prestar nuestro asentimiento al mismo y en otro caso las observaciones que tenga conveniente indicarnos»[300]. En el pensamiento de la comisión no entraba, pues, la remisión de las bases a la Diputación como después tuvo lugar.

La otra solución está contenida en el oficio del día 18 de dicho mes. La comisión del Gobierno deseaba que la Diputación «suministrase cuantos datos numéricos existan en su archivo, cuantos cálculos haya de los más que va a pagar Navarra al consumir con aranceles más altos, y en una palabra cuanto favorezca a que el Gobierno presente a **las Cortes** la cuestión revestida de la mayor justificación, sosteniéndola también, como lo hará, en las altas razones de alta política y conveniencia pública»[301].

Es una clara indicación de la competencia de las Cortes, ante las cuales el Gobierno había de presentar el proyecto, y quería hacerlo «revestida de la mayor justificación».

Ante el cambio de Gobierno la situación de las conversaciones era, pues, la de haberse discutido todos los puntos, y conocerse ya el acuerdo conseguido en la mayoría de ellos, así como las cuestiones de discrepancia, reafirmada en cuanto a lo impositivo en el oficio de la Diputación del día 27, que quedará en poder de sus comisionados.

Pasado el verano, consolidado el cambio político, y en el poder la regencia provisional, dirigida y mandada por Espartero, de la que la Diputación tiene conocimiento oficial el 21 de noviembre[302], Galdeano, único comisionado que quedaba en Madrid, toma contacto con varios de los nuevos ministros, a los que encuentra «favorables a nuestros deseos». También se entrevista con el propio Espartero, que le manifiesta tener «el mayor interés en que se arregle el negocio de Fueros, diciéndome que él mismo era una parte muy interesada en ello»[303].

Barrera regresa a Madrid, y con Galdeano representan en esta etapa a la Diputación. El procedimiento cambia de manera importante. No habrá más conferencias entre ambas comisiones. El Gobierno progresista se encuentra con la materia ya discutida y puede entrar ya a conocer el asunto.

---

[300] *IBID*., p. 381, nota 778.

[301] *IBID*., p. 382, nota 780.

[302] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 45, sesión de 21 de noviembre de 1840.

[303] *IBID*., en la misma sesión.

Es esencial el pensamiento del Gobierno, que Galdeano comunica por oficio de 16 de noviembre[304].

> «Hace unos días que D. Marciano Ejea, nombrado por el Gobierno presidente de la Comisión que entendió conmigo y compañeros de comisión sobre el negocio de Fueros ha presentado el Sr. Ministro de Hacienda[305] el resultado de nuestras sesiones en el particular- Dicho Sr. Ministro mandó se pusiese en disposición de dar cuentas a la Regencia para que S.A. resuelva si aprueba lo ya hecho, o quiere se haga de nuevo.
>
> Tengo motivo para creer que dentro de ocho o diez días se tomará por S.A. una determinación que comunicaré a V.E. en dicho asunto, y hasta entonces nada podrá hacer en el negocio de Fueros».

Resalta aquí el carácter preparatorio de las conferencias, y la facultad del Gobierno, situado en plano superior a las Comisiones, de aprobar lo hecho o tomar otra determinación. Aclaremos que no es que Ejea hubiese sido designado presidente de la Comisión por el nuevo Gobierno de Espartero, como puede entenderse por el oficio de Galdeano, y recoge del Burgo[306]. La Comisión era la nombrada por el anterior Gabinete moderado, y no se le renueva el mandato, ni vuelve a actuar colegiadamente; lo único que hace Ejea es presentar a su ministro de Hacienda el resultado de las conversaciones celebradas antes de la revolución.

Había comunicado ya Galdeano la buena acogida y el interés del Gobierno en el citado oficio del 14 de noviembre. Pero insiste en otro del día 19 siguiente:

> «Considerando la buena disposición en que parece hallarse el Ministerio para nuestro asunto de Fueros, creo sería una ocasión muy oportuna para que V.E. tratase de sacar algunas más ventajas en dicho asunto»…

La Diputación contesta con escrito aprobado en sesión del día 24, aumentando sus peticiones, especialmente en materia impositiva, negando el impuesto sobre la sal y dando instrucciones para que se hagan «en este punto (el de la cuota por contribución única) cuantas explicaciones convengan» para cerrar la puerta a toda otra contribución directa ni indirecta de ninguna clase que sea»[307].

---

[304] *IBID*., sesión de 16 de noviembre de 1840; DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 403, nota 848.

[305] Otra vez Navarra tenía en puesto clave un buen apoyo. El ministro de Hacienda era Agustín Fernández de Gamboa, alavés de nacimiento y diputado en representación de la propia Navarra.

[306] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., p. 404.

[307] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro de 24 de noviembre de 1840; DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 405-406.

Pero el Gobierno va a resolver antes de que estas instrucciones lleguen a los comisionados y estos puedan presentarlas. Galdeano y Barrera las reciben el 28, pero el día 26 la Regencia se reúne para decidir el asunto, previas dos entrevistas que Galdeano y Barrera celebran el día anterior con el ministro de Estado. Ferrer y los comisionados son citados para la firma de las bases al día siguiente, si la regencia las ha aprobado. Mas ocurre que la decisión se aplaza, «por no haberse podido enterar el ministro de Hacienda de la parte relativa a su ramo», por lo que tiene lugar otra nueva reunión el día 6 de diciembre a la que se presentan las últimas peticiones forales. En el mismo día, la Regencia aprobaba el texto definitivo de las bases y las remitía a los comisionados de la Diputación, con el famoso oficio del ministro de la Gobernación, Cortina[308].

El procedimiento aquí es de reunión de la regencia provisional. Que resuelve sobre el arreglo, con entrevistas previas con el ministro del ramo. En esa audiencia previa a la reunión de la regencia,

> «S.E. (Ferrer Ministro de Estado), se expresó con examen de todas las bases de modificación de fueros convenidas con los delegados del Gobierno, y que son conocidas a V.E. en términos que a fuerza de leales navarros nada nos dejaron que desear. Todo lo aprobó con su voto, y nos prometió su apoyo en la Regencia hasta la parte de la única contribución directa, que esa provincia debería pagar al Estado, y que no estando aún convenida dijimos que, según las instrucciones que teníamos, no podría exceder de millón y medio de reales anualmente».

Como vemos no hay aquí ya discusión como entre los comisionados, ni los comisionados navarros vuelven a pedir ya instrucciones a la Diputación en ningún punto, sino que el Gobierno con los elementos de juicio que le proporciona lo actuado por las comisiones en junio y julio, y teniendo también a la vista las últimas instrucciones de la Diputación, que entregan los comisionados, va a resolver sobre los puntos convenidos y sobre los que hubiera alguna discrepancia o aspectos que concretar cómo eran por ejemplo los del asunto de la sal, la intervención del Gobierno en los asuntos propios de los pueblos, las contribuciones extraordinarias, la supresión del título de virrey, inclusión de las normas de elección de ayuntamientos, etc. Por otra parte, según lo que los comisionados navarros, comunicación de la conversación con Ferrer, ministro del Estado, el día 25, al día siguiente era cuando

> «…la Regencia debe ocuparse de este interesante negocio: así nos lo aseguró dicho Sr. Ministro de Estado, y nos citó para mañana a las tres y media de la

[308] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 45, sesiones de 1, 2 y 10 de diciembre de 1840.

> tarde, hora en que estaba reunida la Regencia, y si como esperaba están ya acordes sus individuos en dichas bases, quedarían firmadas por la misma y por los que tenemos el honor de representar a V.E. y seguidamente se comunicarían por extraordinario a V.E, para su ratificación»[309].

Sin embargo, no es así como se termina. La regencia aprueba en general «lo hecho», no es preciso «se haga de nuevo», según la alternativa que Galdeano indicaba el 9 de noviembre; sigue el plan establecido por el Gobierno anterior en el oficio de 22 de junio de nombramiento de comisionados, y entra a conocer de lo actuado: aprueba las bases definitivas, las reseña en un pliego… que firma el ministro de la Gobernación, Cortina, y no llama a los comisionados de la Diputación para firmarlas, ni las firma la regencia, sino que, ya aprobados como esta, las remite con oficio a los comisionados forales, firmado también por Cortina, de orden de la regencia, y que reproducimos nuevamente:

> «Remito a V.SS. de orden de la Regencia provisional del Reino el concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de la provincia de Navarra, a fin de que remitiéndolo a aquella Diputación pueda aprobarlo o proceder en su consecuencia a formalizar como corresponde. Dios guarde…»[310].

Antes de estudiar lo sucedido en las reuniones de la regencia, se ha de hacer observar un importante error de transcripción del oficio de Cortina que acabamos de citar literalmente (aunque ya lo hicimos en el número anterior) y en el que incurren todos los autores que conocemos. Consiste ese error en cambiar la conjunción «o», disyuntiva, de alternativa, que contiene el oficio del ministro de la Gobernación, tal como figura en el acta de la sesión de la Diputación de 10 de diciembre de 1849, por la «y», copulativa de unión, en el párrafo final del oficio «…remitiéndolo a aquella Diputación pueda aprobarlo o procederse en su consecuencia a formalizarlo como corresponda». El resultado es, naturalmente, opuesto.

La equivocación figura ya en la Memoria redactada en 1871 por Ilarregui, comisionado en las conversaciones[311], e inciden también en ella entre otros, Aizpún Santafé[312], Olave y Díez[313], el diputado por Navarra, Morales, en la legisla-

---

[309] *IBID*., sesión de 1 de diciembre de 1840.

[310] *IBID*., sesión de 10 de diciembre de 1840.

[311] ILARREGUI, P., *Temas Forales, op. cit*., p. 53.

[312] AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica, op. cit*., p. 499.

[313] OLAVE Y DÍEZ, Serafín, *El pacto político como fundamento histórico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestación legal de la soberanía independiente de Navarra en unas épocas y en otras de su autonomía sin perjuicio de la unidad nacional,* Madrid: Nueva Prensa, 1878, p. 248.

tura de 1876-1877[314], el también diputado Los Arcos, en 1893[315], del Burgo[316], etc. Rodríguez Garraza no recoge el oficio en cuestión. Ha sido citado con esa misma incorrección en innumerables artículo o trabajos de prensa y por otros autores.

Los Comisionados explican los acontecimientos finales en dos oficios, que se leen y tratan en la sesión de la Diputación del día 10 de diciembre[317]:

> «Se leyeron dice el acta dos oficios de los Señores Comisionados en Madrid para la modificación de Fueros, y las bases acordadas ya por el Gobierno en la materia, que todo es como sigue».

El primer oficio relata las últimas modificaciones y explica cómo han quedado establecidos algunos puntos. El 2º oficio transcribe el oficio de Cortina, y las bases aprobadas, que llevan fecha de 7 de diciembre y firma del ministro, como queda dicho.

Varios puntos importantes se deducen a nuestro juicio de estas decisiones finales, tal como se reseñan en las actas de las sesiones de la Diputación[318].

1º.- El Gobierno ha eludido la firma del acta con los comisionados de la Diputación, y ha aprobado por sí las bases.

2º.- Tales bases quedan establecidas ya firmemente, con modificaciones que los comisionados reseñan en tres grupos:

1. Unas son debidas al pliego último de instrucciones que la Diputación envió el 24 de noviembre, realizadas en los artículos 1º y 7º del proyecto convenido, sobre supresión del título de virrey y atribuciones de los ayuntamientos. También se aceptaba eliminar el precepto de renovación de la Diputación por innecesario.

2. La razón de las segundas es de redacción o locución.

3. El tercer grupo de modificaciones es fundamental, pues se exigen por el Gobierno en respeto a la Constitución, como dicen los comisionados son «de

---

[314] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, 2767.

[315] LOS ARCOS, Javier, *Intervención en la Ley de Presupuestos*, col. Biblioteca de Derecho Foral, núm. 10, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966, p. 289.

[316] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 408.

[317] Citados literalmente en *IBID.*, pp. 407-408.

[318] Hemos buscado con ahínco las actas del Consejo de Ministros de estas fechas, sin poder encontrarlas. Las existentes en el Archivo de la Presidencia del Gobierno son de escasos períodos, a lo largo del siglo XIX y comienzos del actual, y desafortunadamente no comprenden los tiempos clave de nuestro trabajo, salvo el de 1834. Así, pues, no hemos podido contrastar este período de 1840-1841 que hubiera sido muy oportuno.

escrúpulo del ministro (quieren decir del Gobierno), temiendo ver lastimados algunos de los artículos de la Constitución del Estado». Es aquí donde se refleja el rango superior de la posición del Gobierno, al examinar el conjunto de las conversaciones, y su importancia resalta claramente de su reseña:

a) Base 11, «que según la primitiva redacción creían lastimado el artículo 73 de la Constitución». Se refería a las atribuciones fiscales de la Diputación. Esta había propuesto por dos veces (una en las instrucciones a la Diputación, otra en el pliego aprobado en sesión de la Corporación de 30 de junio) el siguiente texto:

> «Será de cargo exclusivo de la Diputación sin la menor intervención de ninguna otra autoridad, la distribución, recaudación y entrega en las arcas nacionales de la contribución o servicio que la provincia haya de hacer al Estado[319].

Pero el Gabinete verá en ello oposición con el artículo 73 de la Constitución, que definirá el principio de legalidad de los impuestos, o contribuciones:

> «Artículo 73: «No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la Ley de Presupuesto u otra especial».

Por ello modificó la base 11 (que sería después el artículo 10 de la Ley de 16 de agosto de 1841), juntamente con otras variaciones que se habían establecido entre los comisionados.

b) Base 7ª. Sobre atribuciones de los Ayuntamientos y dependencia de la Diputación.

Había propuesto la Diputación en el pliego aprobado en la citada sesión de 30 de junio:

> «9º Las atribuciones de los ayuntamientos serán absolutamente las mismas que hoy tienen con exclusiva sujeción a la autoridad de la Diputación».

En las conferencias entre los comisionados se habían reducido esas atribuciones forales y la intervención de la Diputación a «la administración económica interior», sujetándose en lo demás a la ley general.

Ahora, dicen Galdeano y Barrera, «se ha suprimido en el artículo 7º. la palabra «exclusiva», porque el Gobierno verá en ella rota la unidad constitucional». (Corresponde al artículo 6º de la Ley de 1841).

Efectivamente, una dependencia exclusiva rozaba la soberanía de los altos poderes definidos en la Constitución.

---

[319] *IBID*., p. 360.

c) «Por igual razón se ha suprimido el que en orden seguía al 19 en el pliego antiguo; pues si bien han convenido en considerar a Navarra para la contribución directa que deba pagar, no así en que se estampe[320], porque será a su juicio dar un arma terrible a la oposición en las Cortes, que habría de lastimarnos no menos a los navarros que al Ministerio; juicio en nuestra opinión muy acertado».

No pueden conocerse la referencia a ese pliego antiguo, pues las instrucciones primeras de la Diputación a sus representantes constaban solo de 16 puntos. Quizá se refiera al pliego que redactaron los comisionados al final de las conversaciones de julio resumiendo estas, que Ilarregui entregó a la Corporación, y no se encuentra en su archivo. Lo que es indudable es que se refería a las facultades impositivas de la Diputación. Esta en sus instrucciones a los comisionados número 10, había determinado que la Contribución al Estado «será única, con exclusión de toda otra ya sea directa, indirecta, arbitrio, estanco, ni imposición de ninguna clase»[321]; que en las conversaciones no se había aceptado por el Estado esa exclusión, y se habían establecido varios impuestos indirectos, y si que se había considerado la contribución directa única, salvo el culto y clero; y que la Diputación en el repetido acuerdo de 30 de junio, que se ha presentado a la última reunión de 6 de diciembre, había insistido en «cerrar la puerta a toda otra contribución directa ni indirecta de ninguna clase que sea»[322]. La base 25 aprobada establecía que «Navarra pagará además de las Contribuciones antes expresadas, por única contribución directa…»; de donde la referencia de oficio de considerar en la contribución directa, pero no «en que se estampe», no es congruente. Y si lo que establecía sobre contribuciones la Constitución era «únicamente el citado artículo 73, y el artículo 6º sobre obligación de todos los españoles «a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado», no parece aventurado entender que la oposición a la Constitución del suprimido artículo debía referirse de alguna manera a esa exclusión de otras contribuciones, salvando así la potestad legislativa y el principio constitucional. En otra ocasión se volverá sobre estas materias impositivas.

d) Había sido muy discutida en las conversaciones la cuestión de la presidencia de la Diputación. Las instrucciones de la Diputación excluían de la misma al jefe político. En las conversaciones los comisionados del Gobierno opusieron «la nulidad a que iba a ser reducida la autoridad del primer funciona-

---

[320] La transcripción del oficio en *IBID*., p. 408 dice equivocadamente «que se estanque», en lugar del texto literal que es «se estampe».

[321] *IBID*., p. 353.

[322] *IBID*., p. 406.

rio del Gobierno», llegándose a una fórmula mixta, de que presidiera siempre pero sin tener voto en los asuntos cuya competencia correspondía a la antigua Diputación del reino. Ahora, el Gobierno determinaba la presidencia sin restricciones de su representante en la provincia, y los comisionados recomendaban especialmente ese asunto a la Diputación.

e) Finalmente, el Gobierno, aun reconociendo los argumentos de la Diputación contra el impuesto o estanco sobre la sal, «no podía acceder», a sus peticiones, «porque no es fácil improvisar un nuevo sistema». En las conversaciones no se había llegado a acuerdo en este punto.

3º.- La trascendencia de esas modificaciones exigidas por el Gobierno es indudable, pues afectaban a las facultades impositivas; a las relaciones entre ayuntamientos, Diputación y Estado, salvando el orden constitucional; a la organización del Poder ejecutivo, con la presidencia de la Diputación por el jefe político o gobernador civil. La decisión del Gobierno es correcta y de acuerdo con el plan que estaba establecido por el Gobierno anterior, ya estudiado en el número precedente, decide la cuestión y aprueba las bases definitivas por sí; quiere, no obstante, presentar a las Cortes la cuestión con la conformidad de la Diputación pero como las variaciones han sido de tanta trascendencia y sin conocimiento de la Corporación, indica a los comisionados que se las remitan.

Es en este momento donde estimamos fundamental la redacción del oficio de Cortina, porque el Gobierno que ya ha resuelto el texto de las bases, presenta a la Corporación la alternativa de aprobar el concierto definitivamente acordado «o precederse en su consecuencia a formalizar como corresponde». La Diputación contestó inmediatamente aprobando las bases; pero si la respuesta hubiera sido negativa, la conducta del Gobierno, a juzgar por la documentación, habría sido publicar de idéntica manera el R.D. de 15 de diciembre una semana después de la última reunión del Gobierno-Regencia, indicando la situación de las conferencias celebradas, la conformidad en la mayoría de las cuestiones, la discrepancia en algunas de ellas y la decisión final del Gobierno, que hacía uso así de las facultades concedidas en el artículo 2º de la Ley de 1839 de resolver provisionalmente el arreglo de Fueros hasta la promulgación de la Ley aprobada en las Cortes.

No cabe llegar a otra conclusión al considerar el plan establecido al comienzo de las conversaciones por el Gabinete anterior, y la conducta reseñada del Gobierno presidido por Espartero que a no ser por las dificultades de tiempo del ministro de Hacienda hubiera resuelto el texto de la modificación de Fueros en la sesión de 26 de noviembre, en vista de la documentación de las conversaciones de junio y julio anteriores y de su propio criterio, sobre la adecuación a la Constitución a la conveniencia de los dictado o acordado en ellas. Lo que no hizo en la reunión del 26 de noviembre, lo hace en la de 6 de diciembre, pero sin

que en el intermedio se haya preocupado de proponer variaciones a la Diputación, ni haya vuelto a reunir a los comisionados de esta y el Gobierno para entrar en nuevas discusiones. El Gabinete aprueba por sí las bases y las remite a posteriori a la Diputación por mediación del ministro del ramo para que muestre su conformidad o discrepancia, y con uno u otro resultado la regencia promulgara el R.D. de «formalización», de modificación provisional de los Fueros.

Al Gobierno, tal como se había discutido el arreglo, debía caberle pocas dudas sobre la aceptación por la Diputación de las bases por él aprobadas. Su proceder, que es plenamente correcto, dada su superioridad dentro del Ejecutivo sobre la Corporación, el sentido de la audiencia determinada en la Ley de 1839, y las facultades concedidas al propio Gobierno en el artículo 2º de la misma, se explica también por una razón de urgencia, indicada en el preámbulo del citado R.D.: «así se evitaran lo más antes posibles los males de que el estado actual es causa, y tanto la nación como aquella provincia comenzarán a sentir los ventajosos resultados del nuevo orden que debe establecerse»[323].

El oficio segundo de los comisionados forales a la Diputación confirma ese juicio. «Lo que urge sobremanera y que no podemos menos de rogar a V.E. encarecidamente es que la aprobación de V.E., si la estima, sea con toda rapidez». Es decir, podía o no mostrar su conformidad, y tenía que ser con urgencia. Y por ninguna parte indican los comisionados nada que se refiere a una discusión posterior, es asunto decidido.

Los dos Gabinetes, el de Pérez de Castro y el de Espartero; moderado políticamente y exigente en las conferencias con Navarra, el primero; progresista en lo político, salido de una revolución, pero benévolo en la decisión final de la modificación provisional de Fueros, el segundo, siguen, sin embargo, los mismos principios u orientaciones en el cumplimiento de la Ley de 25 de octubre: usar de las facultades que solo al Gobierno concede la Ley, por ello el R.D. de 26 de noviembre del Gabinete moderado, y la aprobación definitiva de las bases del arreglo que se reserva el de Espartero; conseguir, si ello es posible, que las bases tuvieran la conformidad de la Diputación, como medio de facilitar la aprobación de las Cortes y la aquiescencia del país; y, finalmente, un escrupuloso reconocimiento de las competencias de las Cortes, manifestado tanto por los dos Gobiernos sucesivos como por la Diputación, según vemos a continuación.

Antes de ello, resta indicar que la Diputación, presentes solo dos de sus miembros, contestó en la misma sesión de 10 de diciembre, a los comisionados, dando su conformidad, «considerando la urgencia del negocio, y que la opinión

---

[323] *IBID*., pp. 410-417, con el texto completo del R.D. de 15 de diciembre de 1840, tanto el preámbulo como la parte dispositiva. Está también en ILARREGUI, Pablo, *Temas Forales, op. cit*., pp. 83-89.

de los señores vocales ausentes coincidía en su mayoría con dichas bases»; autorizándoles trasladar al Gobierno la aprobación de la Corporación; y mostrando su gratitud a los comisionados «por el celo y acierto con que han desempeñado tan ardua comisión». Posteriormente, se ratificaría por los restantes vocales, aunque el Diputado Garcés reiteraría sus reservas anteriores; y, se acordará que una copia del pliego remitido por Cortina con las bases para el arreglo de Fueros se firmase por todos los diputados y se archivase en el Ministerio de la Gobernación[324]. Barrera sería premiado con el nombramiento de regente de la Audiencia de Pamplona, y Galdeano con el de magistrado de la misma, con la felicitación de la Corporación, antes que regresaran a Navarra[325].

3. EL REAL DECRETO DE 15 DE DICIEMBRE DE 1840

Con manifiesta rapidez, la regencia provisional del reino promulgó el citado R.D. de 15 de diciembre poniendo en vigor el arreglo de Fueros según las bases aprobadas, «en uso de la autorización concedida al Gobierno en la Ley de 25 de octubre de 1839».

Su carácter lo expresa el artículo 1º al expresar que se decreta «provisionalmente y hasta tanto que se verifique la modificación de los Fueros por medio de una ley».

La exposición del R.D. firmada también por Cortina, ministro de la Gobernación, transcribe en primer lugar el artículo 2º de la Ley básica de 1839, para seguir después el proceso desde la implantación de la regencia, que había tenido que adoptar

> «las medidas oportunas para restablecer la unidad constitucional incompatible con ciertos abusos que en aquellas provincias se habían introducido. Penetrada de que nada interesaba más, para evitar conflictos, que formalizar la modificación de los fueros, porque así podría haber una regla fija a qué atenerse en los casos que ocurriesen, continuó los trabajos empezados con este objeto; y después de varias y detenidas conferencias con los comisionados de la Diputación de Navarra, ha logrado el arregle apetecido, conciliando los intereses de aquella provincia con los de la nación, y salvando la unidad constitucional, que es principio vital de la ley en que fueron confirmados los mismos fueros».

Hace después mención de la buena fe de la Diputación y sus comisionados «desde que comenzó a tratarse de este asunto y durante las conferencias que

---

[324] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 409-410.

[325] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 45, sesiones de 28 de diciembre de 1840; y 7 y 8 de enero de 1841.

para su arreglo definitivo se han tenido», así como de lo racional y prudente de sus exigencias: «jamás han insistido en las que les manifestaba eran contrarias al principio de unidad».

El párrafo siguiente de la exposición demuestra claramente el criterio del Gobierno y sus propósitos: «Concluido el arreglo con los comisionados, y sin embargo de que **sus poderes eran más que suficientes para que ningún otro requisito ni solemnidad fuesen necesarios**, se creyó oportuno remitirlo a la Diputación para su aprobación, y los mismos comisionados con fecha de ayer (el 14 de diciembre) dicen lo que sigue: (Transcribe a continuación el oficio de los comisionados con la comunicación de la aprobación de la Diputación).

La aprobación, pues de la Diputación no era obligatoria ni necesaria, era solo oportuna. La transcripción del oficio de la Diputación responde al mismo afán del Gobierno de presentar la modificación con la conformidad de la Diputación, por lo que no se limita a mencionarla, sino que la copia íntegra. No hacía falta ningún otro requisito ni solemnidad para que el Gobierno pudiera resolver provisionalmente la modificación de Fueros o para que presentara a las Cortes el correspondiente proyecto de ley.

Pero, como hemos indicado, había urgencia y el Gobierno hace uso una vez más de la autorización concedida en la Ley de 1839, y «hasta que las Cortes determinen sobre la modificación que de ellos había de proponérseles, esta en el caso de poner en ejecución inmediata lo convenido, dando cuenta a su tiempo a las mismas Cortes».

He aquí, resumidos los tres principios citados: es el Gobierno el que tiene la facultad de ejecutar la ley de 1839 provisionalmente y de proponer la definitiva; hay acuerdo en la Diputación de Navarra, pero la facultad de decisión es del Legislativo.

Finalmente, la exposición indica la razón de urgencia ya indicada, por el malestar que ocasiona el período de provisionalidad, y otra más, importante:

> «Es además de una utilidad manifiesta que antes de formular el proyecto de ley que a las Cortes debe presentarse, se ensayen las variaciones concertadas a fin de que la experiencia dé a conocer cualquier defecto que tengan u obstáculo que a ellas se oponga, la mejor garantía del acierto y estabilidad de las disposiciones legislativas».

Es decir, es conveniente experimentar las variaciones de fueros concertadas, y modificarlas si es preciso a la vista de sus resultados en este plazo provisional de urgencia, lo que, según el artículo 3º del R.D. se haría «de común acuerdo».

Recogía el Real Decreto las bases, tal como habían sido aprobadas.

4. RECONOCIMIENTO POR LA DIPUTACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL PODER LEGISLATIVO

Estudiada queda la postura del Gobierno, el ejercicio de sus facultades en virtud de la autorización y mandato de la Ley de 1839, y su cuidado en no invadir la competencia de las Cortes. Pero también la Diputación testimonia con frecuencia en este período de arreglo de Fueros su acatamiento y respeto al Poder legislativo, en general, y en concreto acerca de su competencia en el arreglo definitivo de Fueros, al igual que lo había hecho en los períodos anteriores, según se ha reseñado en cada uno de ellos. Citemos algunos de esos textos.

Recordemos nuevamente el importantísimo oficio del Gobierno de 21 de junio en que se nombraban los comisionados del Gobierno y se marcaba el proceso a seguir, y que los comisionados comunican a la Diputación, sin que esta formule reparos. Se determinaba en él que los comisionados del Gobierno y de la Corporación entrasen en conferencias «y adelantes los trabajos que después examinará el Gobierno para proponerlos a S.M. y a su tiempo a las Cortes»[326].

En otro momento de las negociaciones, en la reunión de los comisionados de 17 de julio, al tratar de la contribución única directa, se hará constar la conveniencia de que la Diputación suministre todos los datos posibles para «que el Gobierno presente a las Cortes la cuestión revestida de la mayor justificación»[327].

Con el mismo motivo de contribuciones, el segundo oficio de los comisionados leído en sesión de 10 de diciembre de 1840, alude también a la conveniencia de evitar dar argumentos a la oposición en las Cortes, según queda expresado en líneas anteriores de este mismo capítulo.

En la sesión de la Corporación de 27 de noviembre de 1840, el jefe político reclama a aquellas el impuesto sobre sueldos de su personal. La Diputación recuerda que en su sistema foral anterior no se conocía más que el donativo o servicio, y que, publicada la Ley de 1839, debe aguardarse a «las modificaciones que se acuerden por las Cortes, después de oír a las Provincias»[328].

Se produce un grave incidente entre Madoz, el jefe político en su calidad de Intendente y la Diputación, al haber mandado aquél cobrar los nuevos aranceles nacionales sin haberse trasladado todavía las aduanas del Ebro a la frontera francesa. El oficio del Intendente hace observar a la Diputación «que la cuestión de Fueros está definitivamente aprobada entre el Gobierno de S.M. y

---

[326] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 45, sesión de 26 de junio de 1840.

[327] *IBID*., sesión de 27 de julio de 1840.

[328] *IBID*., sesión de 27 de noviembre de 1840.

V.E. aunque sujeta a la deliberación de las Cortes», marcando perfectamente la competencia de estas. La Corporación contesta al Gobierno que lo convenido en el arreglo de Fueros y llevado a efecto provisionalmente por el R.D. de 15 de diciembre de 1840, debe cumplirse en su totalidad, sin aplicar una parte y desechar otra; y que, por otra parte, la unidad solo puede fundarse en las leyes que emanen de la Constitución», «y serán las que a un tiempo remplacen a las existentes en Navarra en cuanto sea conciliable con lo acordado en la modificación provisional y con lo que después se acordare por las Cortes»[329].

La renovación del contrato sobre la venta del tabaco da lugar a otra declaración en la que están conformes la Dirección General de Rentas Estancadas, y la Diputación. Aquella indica que debe hacerse «con la cláusula de provisional, como debe considerarse el respeto a la ley de modificación de Fueros que se promulgue». La Diputación indica que se entenderá por el plazo acostumbrado de tres años «sin perjuicio del resultado final en su ley de modificación de Fueros que se promulgare».

Especial trascendencia tiene lo tratado por la Diputación en sesión de 12 de julio de 1841.

> «Se leyó otro oficio del Ayuntamientos Constitucional de San Sebastián excitando a la Diputación a que **promoviese** por medio de los Diputados a Cortes la **conclusión definitiva del Arreglo de Fueros**; y se acordó recomendarlo a dichos Diputados, y que en estos términos se contestase al Ayuntamiento.
>
> «El Sr. Aperregui, indicó sería muy conveniente advertir a los Diputados a Cortes que en el arreglo definitivo de fueros se estableciere, que el Gobierno Político, ni otra autoridad de la Provincia circulase orden alguna sin comunicarla antes a la Diputación por si acaso se oponía el sistema particular de Navarra; y que se separase el Gobierno Político de la Intendencia; y habiendo tomado la Diputación en consideración ambas indicaciones, se acordó decir a los mismos Diputados a Cortes hablándoles también de la excitación del Ayuntamiento de San Sebastián, lo que sigue: …
>
> Al mismo tiempo ha creído esta Diputación indicar a V.S.S. dos puntos que le parecen interesantes para el bien de la provincia; el primero es que en la **próxima discusión de modificación de fueros se incluya** la circunstancia de que ninguna orden que proceda de las generales de la Nación, se circule en Navarra por el Jefe Político, ni otras autoridades, sin participarlo antes a la Diputación con el único objetivo de que pueda manifestar si hay o no oposición a las leyes particulares del país y evitar encuentros o entorpecimientos que a cada paso ocurren por no estar bien enteradas las dichas autoridades del sistema peculiar de Navarra. El segundo punto consiste en la necesidad de separar el Gobierno Político de la Intendencia, porque son dos encargos que están en

[329] *IBID*., sesión de 8 de enero de 1841.

oposición frecuentemente por la diversidad de atribuciones. V.S.S. sin embargo juzgarán…»

«Últimamente la Diputación espera del celo patriótico de V.S.S. que **procurarán** por todos los medios **que no se haga la menor alteración en las bases de la ley foral propuesta por la Comisión del Congreso**; pues cualquier mudanza en lo actualmente establecido podría producir funestas consecuencias en el espíritu público…»

Este acuerdo de la Diputación nos parece particularmente importante y demostrativo: en el que reconoce explícitamente la potestad legislativa de las Cortes, de hacer las modificaciones que estimen procedentes en las Bases aprobadas en el R.D. de 15 de diciembre de 1840, sin que la Diputación pueda intervenir, ni haya que «negociar» nuevamente; y de acuerdo con ese pensamiento suyo, absolutamente correcto, propone dos modificaciones para que los diputados, si lo juzgan de justicia y conveniencia, introduzcan enmiendas al proyecto de ley en las Cortes, una de ellas nada menos que restablecer la sobre-carta, que, al parecer, no habían juzgado conveniente plantear en las negociaciones. Y con razón.

Enero de 1842.

El Comisario de Guerra de Tudela ha pedido al Ayuntamiento de Tudela que suministre a las Tropas, pues los asentistas de víveres pueden suspenderlos, al no pagarles el Gobierno de S.M. que será por cortos días, etc. y el Ayuntamiento pide instrucciones a la Diputación:

«…ha resuelto contestar a V.S. que siendo obligación del Gobierno el suministro de las tropas que tantos servicios han prestado y prestan a la libertad y a la Patria, y no estando en las facultades de la Diputación, ni de los Ayuntamientos el recargar a los pueblos **con más contribuciones que las botadas por las Cortes**, y mucho menos en esta provincia donde son inmensos los anticipos…»[330].

Creemos suficientes los testimonios transcritos. En todo caso, con distintos motivos como puede observarse, sea cual fuere la condición del arreglo acordado con el Gobierno, reconoce claramente la competencia de las Cortes nacionales para resolver definitivamente sobre la cuestión foral.

5. LA LEY EN LAS CORTES

El 31 de marzo de 1841, presentó el Gobierno a las Cortes el proyecto de ley sobre modificación de Fueros de Navarra, recogiendo íntegramente las Ba-

[330] *IBID*., sesión de 9 de marzo de 1842.

ses aprobadas, por el Gobierno y después por la Diputación, y con la exposición que transcribimos literalmente:

> A LAS CORTES.
>
> «La Regencia Provisional del Reino, en cumplimiento de la Ley de 25 de octubre de 1839, procedió al arreglo de los fueros de Navarra, entendiéndose al efecto con los comisionados de aquella provincia, y recibiendo posteriormente la más sincera y leal cooperación de la Diputación Provincial de la misma: en tal estado, y habiendo venido a confirmar la oportunidad y conveniencia de aquel arreglo la experiencia que se ha hecho de él, ejecutándose en todas sus partes, conforme a la autorización que el artículo 2º de la citada ley confería al Gobierno, solo resta dar a las disposiciones que comprende la estabilidad de la sanción legislativa y persuadida la Regencia de que por este medio se aseguran los intereses de aquel país sin menoscabo alguno de los generales de la Nación, se ha servido autorizarme por decreto de ayer para que proponga a la aprobación de las Cortes el siguiente
>
> PROYECTO DE LEY
>
> Sobre las modificaciones de los fueros de Navarra».
>
> (Estaba dividido en cuatro títulos). Madrid, 31 de marzo de 1841. Manuel Cortina».

Destaquemos algunos de los puntos de la exposición, que indican el criterio del Gobierno. En primer lugar, no expresa la idea de pacto o convenio, ni que este se presente a ratificación como se afirma de parte foralista[331]. Habla únicamente de que se entendió para el arreglo con los comisionados de la Diputación, que esta ha colaborado posteriormente, y que el Gobierno ejecutó provisionalmente el arreglo, usando la autorización que tenía por el artículo 2º de la Ley de 1839. Incluso olvida mencionar la aprobación expresa por la Diputación, «a posteriori, de las bases para el arreglo, una vez que aprobadas por el Gobierno, la fueran remitidas por mediación de los comisionados.

La experiencia obtenida en estos meses ha venido a confirmar la oportunidad y conveniencia del arreglo, y por ello, transcurrida la fase provisional, debe procederse al arreglo definitivo de los Fueros, y darse a las disposiciones tomadas «la estabilidad de la sanción legislativa». Por ello, el Gobierno en ejecución de la Ley de 1839 proponía a la aprobación de las Cortes el proyecto de Ley. Queda bien marcado en la exposición las dos fases, provisional y definitiva, del arreglo, y reconocida la competencia específica de las Cámaras legislativas.

---

[331] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1841, 111. También DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 427. Se hará en su momento una reseña de autores y opiniones en relación al tema. No es en 3 de julio de 1841 cuando se presentó por el Gobierno el proyecto de Ley, como indica DEL BURGO, sino en la fecha expresada, 31 de marzo.

La Comisión quedó rápidamente nombrada, compuesta por seis miembros, de los que dos eran diputados por Navarra, Fernández de Gamboa, el exministro de Hacienda, y, Goyeneche ; y el 3 de julio se leyó en el Congreso y mandóse imprimir el dictamen de la Comisión al proyecto de Ley presentado por el Gabinete.

Son muy importantes tanto el dictamen de la Comisión como la discusión en el Congreso del artículo 16 de la Ley, porque demuestran plenamente el ejercicio por el Poder legislativo de su competencia **exclusiva** para el arreglo de Fueros.

Fue la Comisión, al dictaminar el proyecto[332] la que introduce en el proyecto de ley presentado por el Gobierno varias modificaciones de diversa valoración en cuanto a su contenido, pero que a efectos de la competencia legislativa lo tenían idéntico, pues igualmente modificaban el arreglo provisional decretado por el Gobierno, y el supuesto pacto bilateral. El dictamen de la Comisión sería el texto definitivo de la Ley aprobada por las Cortes y por el Senado, con una pequeña modificación de la Comisión de corrección de estilo del Congreso, consistente en suprimir el calificativo de «Supremo» que se añadía al Gobierno en los artículos 1º y 3º. Las modificaciones introducidas por la Comisión de Cortes fueron en resumen, estas:

1. Supresión total de los siguientes artículos del proyecto:

a) Artículo 5º.- Sobre provisión de plazas de magistrados y jueces de Navarra, teniendo «presente», por ahora… la conveniencia y aun necesidad de que sean conocedores de la legislación privativa». No se considera necesaria la prevención.

b) Artículo 12º.- Sobre autorización por el jefe político de Navarra, en nombre del Gobierno para las enajenaciones de fincas e imposición de gravámenes sobre los bienes de los pueblos y la provincia.

c) Artículo 13º.- Según el cual en todas las atribuciones no especificadas en los artículos anteriores, «la Diputación Provincial de Navarra estará sujeta a la ley general». Siendo Diputación Provincial, daba por supuesto que así era.

d) Condición 4ª del artículo 19 para sobreseimiento de causas de contrabando al promulgarse la ley.

2. Se modifican parcialmente los siguientes artículos del repetido proyecto:

a) Artículo 10. Suprimiendo la condición de irrenunciabilidad y la «asignación módica de los fondos de la provincia» que en el proyecto tenían los cargos de diputados provinciales. Es el artículo 9 de la Ley.

---

[332] Lo transcribe DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.,* pp. 429-431.

b) Artículo 28. Suprime el párrafo que expresaba la razón de la cifra de única contribución directa, en el sentido de «que es la que proporcionalmente a su riqueza corresponde de la suma que las de dicha clase importan hoy». Cambia también el término «contribuciones» referido a las indirectas de los artículos anteriores, por el más técnico de «impuestos». Es el artículo 25 de la Ley.

c) Se introducen correcciones de redacción en los artículos 2º, 4º, 6º, 11, 14, 15, 16, 19, que no merece la pena reseñar.

¿Cómo presenta la Comisión el proyecto dictaminado?

Hay, ante todo, como también en la discusión en el pleno del Congreso, un tanto de retórica y contenido emocional en la redacción del dictamen, muy explicable dada la importancia de la cuestión de Fueros, pero sobre todo por la circunstancia de que todavía no habían terminado las conversaciones en las Provincias Vascongadas, a pesar del tiempo transcurrido desde la Ley básica de 1839 y también desde que finalizaron las de Navarra.

Después de la invocación de la Ley de 1839, las referencias a la preparación del arreglo provisional de Fueros son transcritas literalmente de la exposición del R.D de 15 de diciembre, expresando que «después de varias detenidas conferencias con los comisionados de la Diputación de Navarra, había logrado el arreglo apetecido» (el Gobierno); las racionales y prudentes exigencias de Navarra, así como su asentimiento a las que el Gobierno creía eran oportunas a la unidad Constitucional; y, por último, que a pesar de tener los comisionados forales «poderes más que suficientes para que ningún otro requisito ni solemnidad fuesen necesarios, el Gobierno creyó oportuno remitir, y remitió el concierto acordado para su aprobación a la Diputación de Navarra», que lo aprobó en todas sus partes.

«En tal estado, y bajo tan bellos auspicios –continúa el dictamen– la regencia del reino expidió con fecha 15 de diciembre de 1840 el decreto para la ejecución del **concierto** hasta tanto que se verificase por medio de una ley la definitiva modificación de los Fueros». Después hace referencia a la R.O. de 28 de noviembre del año anterior, en que a petición de la Diputación se decidía que la elección de ayuntamientos se sujetara en Navarra a las leyes generales, concluye indicando que:

> «el prolijo examen y meditación de todos y cada uno de los artículos de la modificación de Fueros de Navarra, han convencido a la Comisión de la justicia de la política y de la conveniencia del proyecto de ley de que se trata, **salvas algunas modificaciones en que está de acuerdo el Gobierno de S.M**. Y se dirigen a robustecer y hacer más completa la unidad constitucional».

La Comisión entiende que el R.D. de 15 de diciembre solo tenía valor hasta que por esta Ley se verificase la definitiva modificación de los Fueros.

He aquí, paladinamente expresada la competencia del Legislativo, una vez más. Y, demostrando su competencia así como, que, efectivamente, había hecho un examen prolijo y reflexivo del proyecto, modifica en más o menos trece de los veintinueve artículos del mismo, lo que tiene más significación considerando, además que el texto propuesto por el Gobierno era el resultado de las numerosas conferencias de los comisionados y de las importantes modificaciones introducidas en las bases por el Gobierno, al terminar aquellas juzgando que rozaban la Constitución, enumeradas anteriormente en este mismo capítulo.

Es expresiva la referencia a las modificaciones, hecha con la naturalidad de quien ejerce legítimamente un poder. Menciona el dictamen que en las modificaciones estaba de acuerdo el Gobierno pero sin embargo omite en absoluto cualquier referencia a la Diputación de Navarra. La significación es evidente. Tratándose de un pacto o convenio, invariable sin el consentimiento de la Diputación, el Congreso podía o no ratificarlo o aprobarlo, pero de ningún modo variarlo por su cuenta sin remitirlo a la aprobación de la Corporación.

Compárese, salvadas las distancias, con un tratado internacional, y aquel criterio resulta patente. Menos indicativa es la razón de robustecimiento de la unidad constitucional, pues las modificaciones que introduce no afectaban de manera importante al tema, al contrario, de las introducidas por el Gobierno al aprobar las bases.

Las autoridades forales tropiezan con el escollo que esta actuación del Poder legislativo, supone a su tesis de pacto bilateral y o tergiversan o minimizan el asunto, en manifiesta contradicción con la postura de la propia Diputación de Navarra, del Gobierno y de las Cortes.

Hemos estudiado antes los repetidos testimonios de la Diputación, reconociendo la competencia del Legislativo, en general, y en particular en el arreglo definitivo de Fueros, pues para la provisional la había delegado en el Gobierno, con comunicación a las Cortes de lo que actuara. Pero es especialmente revelador el criterio expresado en los acuerdos de la sesión de 12 de julio, conocido ya el dictamen de la Comisión, leído el día 3 en el Congreso, y en vísperas del debate en las Cortes que empezó el día 15 siguiente.

A petición del Diputado provincial Sr. Aperregui, y por iniciativa propia, pide a los diputados a Cortes por Navarra tres cosas fundamentales[333].

1. Que en la ley de modificación de Fueros se incluya la sobre-carta, en lo que afecta al nuevo régimen.

---

[333] Los acuerdos de esta sesión se han transcrito en el núm. anterior, 259-260.

2. Que se modifique también el proyecto introduciendo la separación entre el Gobierno Político y la Intendencia, es decir, las cuestiones económicas y de Hacienda, que tenían por titular ambas al Gobernador Civil.

3. «La Diputación espera del celo patriótico de V.S.S. que procurarán por todos los medios que no se haga la menor alteración en las bases de la ley foral propuesta por la Comisión del Congreso; pues **cualquier mudanza en los actualmente establecido podría producir funestas consecuencias en el espíritu público**».

Para la Diputación no solo son válidas las variaciones hechas por la Comisión, también los diputados pueden proponer otras tan esenciales como las citadas, y les previene que procuren no se hagan por el Congreso otros cambios que, en su concepto, eran posibles y parece que incluso los temía. En este momento trascendental para el arreglo, la postura de la Corporación es diáfana, y no invoca para nada el pacto inmodificable, sin su consentimiento.

También es clara la de los diputados navarros que no juzgaron conveniente enmendar el dictamen, aunque indudablemente podían hacerlo, y su criterio parece prudente, especialmente en el asunto de restablecer la sobrecarta, que era muy delicado y tachable de anticonstitucional, aun presentado con la suavidad de la petición de la Diputación.

Como se ha dicho, la generalidad de los autores foralistas minimizan estas variaciones legislativas e ignoran el criterio discordante de la Diputación. Citemos ahora solo algunos. Así Aizpún Santafé las ignora totalmente, y basado en la equivocada transcripción del oficio de Cortina sostiene que el objeto de la ley era «formalizar», el concierto; que este, «sin la aprobación de la Diputación no se hubiera podido formalizar, que la ley tenía por objeto formalizar el pacto o concierto ya habido».

No menciona, repetimos, ni las variaciones de las Cortes ni su facultad de hacerlas[334]. El oficio de Cortina ya hemos visto que no decía eso, el arreglo de Fueros se hubiera decretado provisionalmente por el Gobierno, aunque no hubiera existido la aprobación final de la Diputación, pues ya el Gabinete lo había aprobado; y finalmente, las Cortes hacían mucho más que formalizar el concierto, podían o no aprobarlo, y podían modificarlo a su voluntad, como es patente lo hicieron.

Según Olave, (que por cierto confunde la Ley de 1839 y la de 1841), «abiertas las Cortes, este convenio se convirtió en proyecto de ley que su importancia pedía, correspondiendo, ni más ni menos, que a la naturaleza de los que

[334] AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica, op. cit.,* p. 500.

en los países verdaderamente parlamentarios se presentan a las Cámaras, para la aprobación de convenios y tratados internacionales, interinamente planteados por Real Decreto si su urgencia lo exige»[335]. Aquí ignora totalmente lo sucedido en las Cortes y la naturaleza del R.D. de 15 de diciembre, y refiere la cuestión a una mera ratificación de pacto, como si de naciones separadas se tratase.

Mencionemos también finalmente a del Burgo e Ilarregui. Según del Burgo, Ilarregui, también diputado por Navarra en las Cortes, mantuvo conversaciones con Goyeneche, «y en ellas quedaron de acuerdo para introducir determinadas mejoras en el proyecto, según las instrucciones de la Diputación. En efecto, con la conformidad del Gobierno se modificaron por tanto algunos pactos del Convenio. Las enmiendas se hicieron por tanto de común acuerdo entre el Gobierno y los representantes de Navarra, y no afectaron de todos modos a ningún aspecto sustancial del Pacto». Y, glosando después el trabajo de la Comisión, afirma que «el Congreso de los diputados, en virtud del dictamen…, quedaba perfectamente enterado de que lo que se sometía a su aprobación era el Convenio celebrado entre la Diputación y la Regencia»; que hubiera sido un contrasentido que después de elogiar a la Diputación y de tomar nota de su aprobación, «la Comisión o el Congreso hubieran modificado **totalmente**[336] el proyecto presentado por el Gobierno. Si no se respetaba lo convenido, **Navarra se hubiera negado a aceptar la modificación**». «Pero se preguntará, ¿y las enmiendas? Efectivamente, esto puede desconcertar un tanto a quienes no han estudiado su contenido y alcance. Ya hemos visto como no afectaban para nada a la esencia del ajuste foral, y que fueron introducidas a petición de los representantes navarros, con la conformidad del Gobierno»[337].

Veamos el texto de Ilarregui citado por del Burgo. Habla, efectivamente, de sus conversaciones con sus compañeros Gamboa y Goyeneche, miembros de la Comisión, y que «tuvo la satisfacción de que se manifestasen completamente instruidos y dispuestos a seguir la marcha que parecía la más acertada, dada la situación de la Cámara y las opiniones que en ella prevalecían». Y concluye con esta brevísima afirmación: «Hechas algunas enmiendas interesantes en el proyecto a insinuación del que suscribe, y aprobado con ellas en la Comisión, se leyó el dictamen»…[338].

Creemos desorbitadas algunas de las afirmaciones de del Burgo. A pesar del carácter defensivo de su Memoria, una vez más las de Ilarregui adoptan un

---

[335] OLAVE Y DÍEZ, S., *El pacto político, op. cit.,* p. 249.

[336] El subrayado es nuestro.

[337] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 427-431.

[338] ILARREGUI, P., *Temas Forales, op. cit.,* p. 55.

tono discreto y valioso, hasta en no relatar las enmiendas, alguna de las cuales, como la de suprimir la asignación a los diputados provinciales y la posibilidad de renunciar a su cargo, no es de suponer fueran insinuadas por él.

Que las modificaciones introducidas por la Comisión respondieran a instrucciones de la Diputación, como expresa del Burgo, no puede probarse por la documentación, en la que únicamente constan las instrucciones para los diputados en Cortes, dadas al parecer directamente, sin mediación de Ilarregui a juzgar por las fechas, y aprobadas por la Diputación en la repetida sesión de 12 de julio, que eran ciertamente importantes, y que no llegaron ni a ser presentadas, pues lo tenían que haber sido no en la Comisión, que ya había dictaminado el 3 de julio, sino en el debate parlamentario.

Tampoco tiene fundamento suficiente la afirmación de que «fueron introducidas a petición de los representantes navarros, con la conformidad del Gobierno». La conformidad del Gobierno consta, sí, por el dictamen de la Comisión; pero es muy dudoso que algunas de las variaciones, tales como la supresión del artículo 5º del proyecto, sobre jueces y magistrados y su conocimiento de la legislación navarra, y la de la condición 4ª del artículo 19 sobre sobreseimiento de causas de contrabando, fuesen propuestas por la Diputación ni por los representantes de la provincia en Cortes, ya que ambas favorecerían a los navarros, y la de sobreseimiento de causas de contrabando había sido expresamente solicitada en las conversaciones por la Diputación y aprobada por el Gobierno, y era una materia de mucha actualidad en esa fecha, como acreditaría el debate.

Pero es más, hay evidente contradicción en la cuestión de retribución a los diputados y posibilidad de remunerar, que se suprimieron en la variación del artículo 10 del proyecto, pues los perjudicados eran los propios diputados provinciales; el proyecto respondía en esta a la petición expresa de la Diputación, en las conversaciones, según texto aprobado en la sesión del 30 de junio de 1840; y no había variado su pensamiento, puesto que, promulgado el arreglo provisional por el R.D. de 15 de diciembre precisamente en sesión de 20 de marzo de 1841, «acordó la Diputación fijar el sueldo módico de sus vocales con arreglo a la modificación provisional de Fueros asignando veinte reales vellón diarios a cada uno en los días que hallen en la Capital»[339]. Nos parece evidente, que al menos algunas de las modificaciones de la Comisión no respondieron ni a instrucciones de la Diputación, ni a insinuación de Ilarregui ni a petición de los miembros navarros de la Comisión.

---

[339] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, Libro 45, sesiones de 20 de marzo de 1841, 12 de julio de 1841 y 27 de enero de 1842.

Por otra parte, desde la tesis de pacto, creemos, como ya se ha aludido que esto no era suficiente, pues si desde esa posición se entiende que nada pudo hacerse sin la aprobación de la Diputación, no bastaba ahora que la Corporación estuviese o no conforme, sino que era imprescindible que el nuevo convenio, con las observaciones de las Cortes, y por mediación del Gobierno, hubiese sido remitido otra vez a la aprobación de la Diputación, y, si se lograba el nuevo consentimiento de ambas partes, «formalizarlo» en nueva Ley.

También en este sentido las líneas de del Burgo sobre una modificación total del proyecto carecen de justificación. Qué duda cabe que tal como las cosas se habían desarrollado, hubiese sido un contrasentido modificar totalmente el proyecto, aunque la posibilidad estaba en la potestad del Congreso. Pero nadie pensó en ello, y sobra entonces esa trascendental afirmación de que «si no se respetaba lo convenido, Navarra se hubiera negado a aceptar la modificación».

Los hechos fueron más sencillos, y quedan relatados y estudiados. Y no hay «desconcierto», ni cuando se estudia su contenido y alcance. La Comisión hace las modificaciones en el proyecto del Gobierno con la convicción de que la Diputación no tiene por qué aprobarlas, ni intervenir en el proceso legislativo, y que solo el pleno de las Cortes es quien debe juzgar y resolver sobre su dictamen; y las introduce ejerciendo plenamente su facultad legislativa, sabiendo que antes había habido acuerdo o concierto con el Gobierno, pero que no se trata de una ratificación de pacto bilateral, sino de elaboración de una ley en Cortes como norma de derecho interno, y en la forma que estas estimaran conveniente.

Dictaminado el proyecto, trece días después de su lectura en el Congreso, el 15 de julio comenzó la discusión en el pleno, en el que nadie pidió debate sobre la totalidad del proyecto, como alude del Burgo, y por ello se pasó a la discusión por artículos, siendo aprobados sin observación del 1 al 15[340], deteniéndose en el artículo 16 porque se presentó una enmienda por el diputado navarro Sagasti, fechada el mismo día 15 de julio, que, con la conformidad de este, se pasó a la Comisión para su estudio, aprobándose después en la misma sesión el resto del proyecto.

Se reafirma así nuevamente la competencia de las Cortes para decidir sobre la cuestión de Fueros plena y libremente. Como observan los profesores Albiñana y Fuentes, «esta ley fue elaborada, precepto por precepto, en las Cor-

---

[340] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, 2283; DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.,* p. 431.

tes, por lo que no puede ser considerada como *pactada*, pues en este supuesto las Cortes hubieran tenido que pronunciarse sobre la totalidad de su articulado»[341].

La enmienda de Sagasti al artículo 16 pedía que continuaran las Aduanas en el Ebro (desde 1 de marzo se había ordenado su traslado a la frontera francesa en cumplimiento del arreglo provisional ordenado por R.D. de 15 de diciembre de 1840) hasta que no se verificare también el traslado de las de las Provincias Vascongadas, pues el arreglo definitivo de estas no estaba ultimado ni provisional ni definitivamente. Razonó sus fundamentos al discutirse su propuesta en la sesión del día siguiente, 16 de julio, invocando con razón los perjuicios del comercio de la provincia y el enorme contrabando que se introducía por Irún, Pasajes y San Sebastián, y que no seguimos por no interesar a nuestro trabajo. Sagasti retiraría la enmienda al dar cuenta el Presidente del Consejo de Ministros, de la situación de las negociaciones con las Provincias Vascongadas, y a petición de la Comisión.

La discusión tiene, sin embargo, algunos aspectos interesantes, que resumimos, por parte de Gamboa y Goyeneche, diputados por Navarra, y Antonio González, presidente del Consejo de Ministros.

Fernández de Gamboa, presidente de la Comisión, habló para agradecer al Congreso «la manera unánime con que se ha servido aprobar los artículos del proyecto de ley que esta Comisión había sometido a su ilustrada deliberación.

«Es de esperar que el desprendimiento y patriótico celo con que la Navarra se ha prestado a la modificación de sus Fueros, consignadas en esta ley; es de esperar, repito, que esta noble conducta será también la de las tres Provincias Vascongadas, no menos leales…». Reconoce la facultad de deliberar y aprobar o modificar de las Cortes, no alude a las modificaciones introducidas por la Comisión y excita al acuerdo a las Provincias Vascongadas.

Al discutirse la enmienda de Sagasti, habla por la Comisión el otro representante navarro Goyeneche, quien reconoce el perjuicio inmenso que tendrá por una parte Navarra si efectúa solo ella la traslación de aduanas a la frontera francesa y se demora la de las provincias vascas, aunque también tendrían mayores perjuicios los comerciantes de buena fe y el tráfico interior si se retrotraen las aduanas al Ebro. Pero este es transitorio: el Congreso sabe que el arreglo con las Provincias Vascongadas está pendiente; «hay nombrados comisionados por las provincias y por el Gobierno y puede decirse, según las promesas del último,

---

[341] FUENTES QUINTANA, E. y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Sistema Fiscal Español y Comparado*, Madrid: Universidad Complutense, 1961, vol. IV, p. 738.

que no debe retardarse mucho tiempo la conclusión definitiva del arreglo que con tanto interés se ha reclamado»[342].

De Goyeneche, después su interpretación del arreglo provisional y del definitivo, se copian los párrafos importantes:

> «Después de muchas y largas conferencias entre los comisionados del Gobierno y la Diputación de Navarra se verificó en 15 de Diciembre de 1840 el arreglo provisional de los Fueros…»
>
> «Una vez que Navarra ha manifestado noblemente que está dispuesta a sacrificar sus intereses en beneficio de la causa pública, justo es que consecuente con ese principio tan solemnemente consignado, no ofrezca ahora la más leve idea de retractación de aquella primera, aquel **pacto** que la Diputación de Navarra y sus Comisionados contrajeron con el Gobierno».
>
> «La conducta del Gobierno y la de los comisionados por Navarra fue recíprocamente noble y franca en el curso y resultado del convenio, porque sin embargo de que los comisionados estaban competentemente autorizados para terminarlo, el Gobierno fue tan generoso que **tuvo la bondad (luego no había obligación, deber de hacerlo)** de mandar a Navarra ese convenio a fin de que obtuviera la ratificación, dejémoslo así, del país, y la Diputación provincial con fecha 10 de Diciembre de 1840, mandó su aprobación en todas sus partes, diciendo lo hallaba conforme con los intereses del país en particular y con lo generales de la Nación».
>
> «Yo, señores, tuve ayer el mayor placer **al ver que** esta ley pasó sin discusión, no obstante de que sobre algunos artículos hubiera podido hablarse porque pudiera parecer no estaban en perfecta armonía con las leyes generales. En medio de eso, en medio de tanta generosidad como se ha observado con Navarra, ¿se quiere decir que volvemos las cosas al ser y estado que tenían antes del primero de marzo?
>
> Yo no puedo creer que esa haya sido la intención del Sr. Sagasti… y llevará a bien que la Comisión, aunque con sentimiento, impugne su enmienda y diga al Congreso que no la tome en consideración».

Para el representante navarro, hay un arreglo provisional, realizado por R.D. de 15 de diciembre y que responde a un pacto o convenio entre la Diputación y el Gobierno. La remisión por este a la Diputación de las Bases ya acordadas para que mostrara o no su aprobación fue un acto «de bondad», no había obligación. Pero el arreglo definitivo correspondía a las Cortes, que podían discutir su contenido en uso de su facultad; pero tuvo el mayor placer de que no hubiera discusión, y tampoco debe aceptarse la enmienda de Sagasti.

---

[342] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, 2299 a 2302, para toda la discusión.

Quiso este justificarse. El arreglo con Navarra «fue bajo el concepto de que muy en breve, si no simultáneamente, se hacía el arreglo de las demás provincias». Si se le tranquilizaba sobre esto, retiraría su enmienda.

Al interrumpirle el Presidente de la Cámara, por no limitarse a rectificar, sino «que hace un nuevo discurso», vuelve a expresarse claramente la naturaleza del debate:

> «El Congreso ha oído las razones en que S.S. ha apoyado su enmienda, y ha oído también las réplicas del Sr. Goyeneche, y tendrá presente lo uno y lo otro al tiempo de votar». Las Cortes pueden decidir lo que estimen precedente sobre la enmienda».

Antonio González, secretario de Estado, tranquiliza a Sagasti, y explica claramente los papeles de cada órgano en el arreglo de Fueros:

> «El Señor Sagasti: Voy a concluir, si V.S. me lo permite. Quede consigo, señores el principio de que cuando los comisionados navarros acordaron con la Regencia Provisional del Reino en 1840 la modificación de los fueros de aquella provincia **fue bajo el concepto de que muy en breve**, si no simultáneamente, se haría el arreglo de las demás provincias. Concluyo, pues, excitando de nuevo al Gobierno para que se sirva manifestar se arreglara pronto este negocio, y el estado en que se halla, para que en el caso de que me tranquilice su contestación retirar mi enmienda en obsequio y amor a la sincera fraternidad con que ambiciono la unión de mis compaisanos los vascongados».
>
> **El Señor Ministro de Estado, D. Antonio González** contestó a Sagasti: … El Sr. Sagasti no puede menos que reconocer que el Gobierno en este lugar ha dicho ya en otra ocasión que estaba en el caso de cumplir lo prevenido en la **Ley de 25 de octubre de 1839,** en la cual se le impone el deber de entrar en el arreglo de esos fueros, oyendo a los comisionados de las mismas provincias… Debe saber el Sr. Sagasti que hay nombrada una Comisión, compuesta de individuos dignísimos, y cuyo presidente está cerca de estos bancos; que esta Comisión trabaja con celo y asiduidad, oyendo a los comisionados respectivos de las provincias de que se trata: ha celebrado ya sesiones, y el Gobierno le ha dado las competentes instrucciones sentando los puntos capitales que han de servir de norma. Espera el Gobierno que unida la Comisión y auxiliada en sus esfuerzos con los de los dignos comisionados de aquellas provincias, llevará adelante este arreglo».

Es el Gobierno el que tiene el mandato de las Cortes «de entrar en el arreglo de Fueros, oyendo a los comisionados de las mismas provincias». El procedimiento en el arreglo de las Provincias Vascongadas es el mismo para el de Navarra: audiencia a los comisionados, Comisión del Gobierno que celebra conversaciones con ellos y a la que el Gabinete da instrucciones con los puntos básicos que han de servir de pauta; y la Comisión del Gobierno auxiliará por los esfuerzos de los comisionados de las Provincias, llevarán adelante el arreglo. El

sentido de la audiencia, el papel de los comisionados, el del Gobierno y la competencia de las Cortes, que se disponen a votar libremente sobre la enmienda de Sagasti, una posible modificación más de las Cortes en el pretendido pacto liberal hecha unilateralmente por el Poder legislativo, aparecen claros en este solemne momento de ser ultimado el arreglo de Fueros de Navarra.

Ante la declaración del ministro, Sagasti retiró la enmienda, y se votó el artículo 16 por orden del presidente de la Cámara, siendo aprobado, y con él quedaba decretada por el Congreso la modificación de Fueros del antiguo reino, que el Senado aprobaría también.

Para del Burgo, «el Sr. Sagasti, había hecho un gran servicio a la Historia. Su aparentemente estéril enmienda había servido para que quedase demostrado para siempre que la aprobación de la Ley de 16 de agosto de 1841 significaba la ratificación por las Cortes del Pacto de modificación de Fueros celebrado entre la Diputación de Navarra y el Gobierno de la Nación». No podemos compartir la opinión. Por el contrario, las modificaciones introducidas por la Comisión en trece de los veintinueve artículos del proyecto del Gobierno, que recogía las bases aprobadas, y la discusión sobre el artículo 16, que sin enmienda del diputado por Tudela no hubiera tenido lugar, representaban exactamente que el Gobierno había querido presentar el proyecto de Ley a las Cortes con la conformidad de la Diputación navarra; pero que para el Poder legislativo, para las Cortes, esta previsión, digna de elogio, no significaba la menor limitación en su potestad soberana y modificaba el proyecto si lo estimaba conveniente. Extraña manera de ratificar un pacto modificándolo unilateralmente una de las supuestas partes contratantes, rectificaremos, no lo modificaba un pretendido contratante, lo variaba el Poder legislativo para el que lo actuado por el Gobierno, en virtud de su mandato, oyendo a la Diputación navarra y discutiendo con sus comisionados; obteniendo su conformidad, y presentando después el proyecto de Ley a las Cortes era el cumplimiento discrecional por el Poder ejecutivo de lo ordenado en la Ley Básica de 1839, y preparación del acto legislativo de la nueva Ley de Arreglo definitivo de Fueros, cuya decisión competía plena y libremente al Poder legislativo.

El 16 de agosto de 1841, «se leyeron y quedan publicadas como leyes en el Congreso, anunciándose que se archivarían los originales que al efecto remitía el Sr. Ministro de Gracia y Justicia de las sancionadas por S.A. el Regente del Reino en 14 del actual, y eran las diez que a continuación se expresan: Sobre la modificación de los Fueros de Navarra».

Quedaba así definitivamente concluido el arreglo de Fueros de Navarra, y promulgada la Ley de 16 de agosto de 1841, que se ha ido siguiendo paso a paso en aquello que podía ayudar a determinar el régimen resultante.

Ha sido necesario un detenido examen de toda la documentación, desde la negociación del Convenio de Vergara hasta la promulgación de la Ley de 16 de agosto de 1841, relacionando lo histórico en cuanto puede tener trascendencia jurídica.

Puede observarse así una sucesión de hechos importantes, que se van mostrando en esta segunda parte, o se presentan con especial relieve. La Diputación Provincial de Navarra anticipa ya antes del fin de la Guerra lo que será línea fundamental del arreglo de Fueros, de acatamiento a la Constitución y línea administrativa de aquel, como si fuera un eco de la postura del Gobierno cristino en 1837.

Cotejar en esquema el tratamiento de la cuestión de Fueros en las negociaciones del Convenio de Vergara por contraste en los restantes problemas dinásticos o militares ofrece una panorámica exacta de cómo la sucesiva descomposición de las filas carlistas derrumba sus exigencias en materia de Fueros, y el Convenio se pacta sin un compromiso jurídico real, aunque sí con una recomendación del jefe isabelino, Espartero. Las Cortes tenían la decisión.

Así, la cuestión deviene a un campo político. Navarra, que no puede invocar el convenio en un plano jurídico, ve abiertas las puertas por los poderes nacionales. La Diputación Provincial de Navarra es consciente de su carácter representativo y del grado secundario de su rango dentro del Poder ejecutivo, y así desde antes de la guerra hasta la conclusión del arreglo testimonio su criterio de que a las Cortes corresponde la decisión de la cuestión foral, a través de los muchos acuerdos que hemos reseñado, si bien la Corporación procura influir todo lo posible.

El histórico debate en las Cortes de la Ley de 1839, motivado en parte por la conducta algo confusa del Gobierno, pone de relieve que esa disposición básica significa realmente que los legisladores tienen conciencia de no tener la condición de poder constituyente y de un respeto absoluto a la Constitución vigente de 1837. Lo que se decide por el Poder legislativo es la modificación de los Fueros, y que las concesiones que se hagan se mantengan dentro de lo administrativo, auscultando la opinión de las Provincias para el acierto en tan difícil problema. También en este punto se ha optado por la presentación de sinopsis de la discusión parlamentaria y sus antecedentes, facilitando su observación.

Se ha estudiado con esmero en las fuentes el sentido de la audiencia ordenada en el artículo 2º de la Ley de 1839, así como las facultades y conducta del Gobierno y de la Diputación Provincial de Navarra, con resultados que difieren de los presentados generalmente por los autores. En este sentido, la correcta redacción del oficio citado de Cortina, ministro de la Gobernación; las modificaciones finales de las Bases del arreglo que el Gobierno estima necesarias

en respeto a la Constitución, y que afectan de manera esencial a la naturaleza y facultades de la Diputación, así como las variaciones introducidas por las Cortes en el proyecto del Gobierno, en uso de su propia competencia, parecen dignas de resaltar. El Gobierno con acertado sentido político, ha querido y logrado como se ha dicho antes presentar a las Cortes el proyecto de Ley de arreglo de Fueros de Navarra, con la conformidad de la Diputación, pero ni aquél ni esta han pretendido ni podrán menoscabar la competencia del Legislativo, y esta la ha ejercido con plenitud y naturalidad.

En la cuarta parte se estudiarán las consecuencias doctrinales de estos hechos, pasando ahora a examinar en la tercera las modificaciones importantes operadas desde el arreglo de 1841.

TERCERA PARTE

MODIFICACIONES PRINCIPALES DEL RÉGIMEN (1841-1927)

XIV. AL ACABAR LA GUERRA CARLISTA (1876-1877)

1. CONSULTAS Y TÁCTICA

La III Guerra Civil Carlista termina al final del crudo invierno de 1875-76. El 28 de febrero de 1876, Carlos VII pasaba a Francia por Arneguy, en Burguete, seguido de varios miles de sus voluntarios. A diferencia de la primera, finalizada en el Norte con el Convenio de Vergara, esta segunda lucha acabó con la derrota completa del ejército carlista.

Pocos días después de comenzar el Congreso la legislatura, que se inició el 15 de febrero de 1876, la comisión que preparó el proyecto de contestación al discurso de la Corona, hacía constar esta victoria en los siguientes términos:

> «El pertinaz y ambicioso príncipe, que asolaba la tierra en que pretendía reinar ha transpuesto el Pirineo, y sus formidables huestes han rendido las armas fratricidas, sin lograr concesiones que fueran estímulo a nuevas rebeldías. Hoy es V.M. el Rey que acatan todos los españoles, y unos mismos Poderes rigen en la plenitud de su soberanía los destinos de la Patria»[343].

La Diputación de Navarra, registra en sus actas el acontecimiento en sesión de 7 de marzo siguiente, con varios telegramas y parabienes.

Es invitada la Corporación a asistir el día 19 del mismo mes a la entrada de Alfonso XII, en Madrid, con el Ejército, de regreso del campo de operaciones. Los días 20, 21 y 22 siguientes se celebrará la Fiesta Nacional de la Paz.

En la opinión pública y en los ambientes del Gobierno y el Parlamento, la cuestión foral vuelve a plantearse, como se va a ver a través de la documentación. Los Comisionados, que viajan a Madrid para acompañar al rey y a su ejército en su entrada triunfal, van con esta preocupación, y el 23 de marzo remiten a la Diputación el telegrama siguiente:

> «A pregunta Vega Armijo ha contestado Presidente Consejo Ministros muy satisfactoriamente prometiendo hacer cumplir Ley 39. Cumplido objeto marchamos hoy. Martín»[344].

La Ley de 1839, que ordenaba preparar el arreglo definitivo de Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, habíase cumplido en cuanto a esta por la Ley de 16 de agosto de 1841, ya estudiada en la segunda parte. Pero no se había

---

[343] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, p. 279.

[344] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 86, sesión de 24 de marzo de 1876.

realizado el arreglo definitivo de los Fueros de las Vascongadas. Navarra estaba, pues, dentro de la legalidad, no así las tres Provincias vascas. Si Cánovas, Presidente del Consejo de Ministros prometía hacer cumplir la Ley de 1839 es que ponía el acento en las Vascongadas, lo que para los comisionados era muy satisfactorio.

Ya se irá viendo que los propósitos del Gobierno afectaban también a Navarra.

Los senadores y diputados por Navarra se plantean la cuestión con tiempo. Y con fecha de 27 de marzo comunican a la Diputación sus criterios y conducta a seguir:

> «Excmo. Sr. Desde los primeros días de la legislatura acordamos los Senadores y Diputados de esa provincia reunidos periódicamente…
>
> «En vista de la inminencia de que la cuestión foral fuese traída de uno u otra modo al Parlamento, y siendo sin disputa la que más interés despierta y más importancia tiene para ese país, a ella dedicaron los mencionados Senadores y Diputados sus primeros acuerdos. Por unanimidad de los presentes y tras la ligerísima discusión, se convino en los tres puntos siguientes: 1º.- **Separarán por completo la causa de Navarra de las Provincias Vascongadas**, por la diversa situación en que se encuentran. 2º.- Pasar sin carácter oficial, a hacer presente al Gobierno que los Senadores y Diputados de Navarra no venían a hacer política de oposición, sino de defender los intereses que les están encomendados; y a procurar al mismo tiempo averiguar **cual era la intención del Gobierno** acerca de la cuestión foral; y 3º.- Observar una conducta prudente; no hacer demostración de ningún género que hacia nuestra provincia pudiera atraer la sobreexcitada atención del País; no provocar bajo ningún concepto la cuestión foral, ni nada que con ella pudiera relacionarse, limitarse a contestar sobria y enérgicamente en el caso de ser incidental y explícitamente atacados, aplazando la discusión para la ocasión oportuna; destruir la propaganda contra nuestra Provincia hecha, haciendo ver en las conversaciones particulares, 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, sino cuestiones de más trascendencia y de carácter más general… y trabajar, por último, cada uno particularmente, aprovechando todas sus relaciones, para conseguir que la resolución que recaiga en su día sobre la cuestión foral, dado caso de que sobre ella haya de recaer alguna, sea favorable a los intereses de nuestra Provincia».

Daban finalmente su impresión sobre la postura del Gabinete «que parecía inclinado a respetar la situación de la Provincia de Navarra», y pedían a la Diputación les suministrase datos e informes, e incluso nombrase un delegado para asesorar a los representantes en el Legislativo.

La Diputación contestó aplaudiendo y agradeciendo su conducta «en la cuestión foral, que tal sobreexcitación ha producido en los representantes de las demás provincias»[345].

2. CONVOCATORIA Y CONFERENCIAS. SENTIDO DE LA AUDIENCIA

Con manifiesta rapidez, a los diez días de la entrada del Rey en Madrid, el Gobierno dictaba la R.O. de 6 de abril de 1876, acordada en Consejo de gran importancia, por cuanto era la primera disposición sobre Fueros y expresaba tanto en el preámbulo como en la parte dispositiva la postura del Gobierno. El texto literal de la R.O. es así:

> «El término que sin pactos ni concesiones previas acaba de tener en las Provincias Vascas la guerra civil; los inmensos sacrificios de hombres y dinero que ella ha costado a la Nación; la especial situación en que todo el antiguo régimen foral de las dichas Provincias, por los sucesos mismos de la guerra, se encuentra; las manifestaciones inequívocas de la opinión pública tanto dentro como fuera de España pronunciada, porque se corone inmediata y definitivamente, la grande obra de la unidad nacional, la circunstancia notabilísima de que, desde la promulgación de la ley de 25 de octubre de 1839, hasta ahora, tan solo se ha llegado a aplicar su artículo 2º. a la provincia de Navarra, quedando sin ejecución alguna, respecto de las de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, que con aquella están, desde entonces, en una desigualdad de condición, por ningún antecedente justificada; la común conveniencia, por una parte, y la imperiosa necesidad, por otra, de resolver de una vez, en toda su plenitud, y en plazo breve esta cuestión, por los medios y en el modo que más se ajusten al interés de las referidas provincias, donde ha tenido siempre decididos partidarios la causa de la Nación y del Rey, señaladamente en las capitales o pueblos importantes, y en los últimos tiempos, sin perjuicio, no obstante, de las prescripciones de la Constitución del Estado, para todos los españoles obligatorias, que la ley de 1839 dejó expresamente a salvo; son hechos que no pueden menos de solicitar hoy la atención del Rey, y de su Gobierno responsable, obligándole a tomar con urgencia las graves disposiciones que reclama el caso. Fundado, pues, en los hechos expuestos, y a propuesta de su Consejo de Ministros, se ha dignado S.M. resolver lo siguiente:
>
> 1º.- Por ahora y mientras otra cosa no disponga una ley, gozarán de todos los derechos de capitalidad, de que durante la reciente guerra civil han gozado, las ciudades de San Sebastián y Vitoria, y la villa de Bilbao, celebrándose, por tanto, en ellas, todos los actos y reuniones forales, que conciernan a la adminis-

[345] Ibídem, sesión de 3-4-1876.

tración de las provincias de que aquellas fieles y valerosas poblaciones forman parte.

2º.- Todos los establecimientos de carácter provincial, incluso los forales, se conservarán de igual modo, y tal y como han estado durante la guerra, en las ciudades de Vitoria y San Sebastián, y en la Villa del Bilbao. En adelante no se crearán sino en las referidas ciudades, establecimientos provinciales.

3º.- Dentro del plazo de 20 días, a contar desde la fecha en que los Gobernadores de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, reciban y comuniquen esta Real disposición a las **Diputaciones forales** de las mismas, residentes hoy, como durante la guerra, en las ciudades de San Sebastián y Vitoria y la Villa de Bilbao, se elegirán dos o más comisionados por cada una de las antedichas provincias, que, en representación de las mismas, serán oídos por el Gobierno, sobe el inmediato cumplimiento del artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839, ya citada.

4º.- La primera reunión de los dichos comisionados tendrá precisamente lugar en Madrid, el día 1º del próximo mes de Mayo, a la una de la tarde, y en la Presidencia del Consejo de Ministros.

5º- Quince días después de reunidos los comisionados de las tres provincias, hasta ahora exentas del cumplimiento de la Ley de 25 de Octubre de 1839, concurrirán también a Madrid, los de la de Navarra, que desde ahora quedan convocados, a fin de preparar la modificación que en la ley de 16 de Agosto de 1844, hacen el transcurso del tiempo, las actuales circunstancias, indispensable.

6º.- Inmediatamente, después de oídas las cuatro provincias referidas, presentará el Gobierno en uno o varios proyectos de ley a las Cortes, la resolución total, y bajo todos sus aspectos definitiva, de la gran cuestión constitucional y administrativa, a que esta importante disposición se refiere.

Todo lo cual comunico a V.S. de Real orden, y por acuerdo también del Consejo de Ministros, para su conocimiento, y el de las actuales **Diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra,** y a fin de que coadyuve a su pronto y estricto cumplimiento por los medios que estén a su alcance.

Dios guarde a V.S. muchos años. Madrid, 6 de abril de 1876.- Cánovas. Sr. Gobernador de la provincia de…[346]».

La R.O. es bien expresiva, y a penas requiere comentario, cuida en su preámbulo le señala que la guerra ha terminado «sin pactos ni concesiones previas»; resalta las peticiones de la opinión pública; también la distinta situación de las Vascongadas, en que está sin cumplir la Ley de 1839 y Navarra, a la que ya se aplicó; finalmente, con interpretación correcta de aquella Ley, hace constar la necesidad de acatar los preceptos de la Constitución, que la Ley citada «dejó expresamente a salvo».

---

[346] *IBID*., sesión de 11 de abril de 1876.

En el articulado de la R.O. se ha de subrayar como la convocatoria se dirige por medio de los gobernadores civiles, marcando el rango subordinado de las Diputaciones dentro del Poder ejecutivo, y el calificativo de forales de las Diputaciones, que no respondía a la denominación legal, como ya se conoce, en el caso de Navarra por el estudio de la Ley de 1841.

Mención especial merece la significación que el Gobierno da a la audiencia a las Provincias, preceptuada en la Ley de 1839, y que confirma la interpretación dada a la Ley y a la conducta de los Gobierno en el período 1839-1841. Se concreta que será a representantes de las Diputaciones a quienes se diga y no hay la menor indicación de la idea de convenio o concierto, sino que se trata de actos preparativos de los proyectos o proyecto de ley que el Gobierno presentará a las Cortes «después de oídas las cuatro provincias referidas». El término de la elección es impersonal «se elegirán dos o más comisionados por cada una de las antedichas provincias», pero al comunicar la R.O. a las Diputaciones se había de entender, al parecer, que siendo representantes de las provincias, quien eligiese fuera la Diputación, y así se realizó en Navarra, según se estudiará. Un diputado a Cortes por Guipúzcoa, Lasala, testimonia de manera fehaciente el sentido de oír en la Ley de 1839. Político de gran prestigio en la Corte, celebrada la primera reunión el 1º de mayo de 1876 entre los comisionados de las tres provincias vascas y Cánovas, presidente del Consejo de Ministros, interroga a este sobre el resultado de la reunión, y lo transmite el día siguiente en carta a Rocaverde, Diputado General de Guipúzcoa.

El presidente del Consejo estaba satisfecho de la primera reunión:

> «La actitud de los comisionados, las formas por ellos observadas habían sido perfectas que había asomado una idea que el debe rechazar. Los Comisionados deben ser oídos y no es él quien debe ser oído por los comisionados; y menos aún puede admitir que después de ser oído él, se transmita a las Diputaciones lo que él haya oído para que sobre ello resuelvan; sería la más completa inversión de la Ley de 1839. Así deben estar prontos a hablar todo en la próxima conferencia, para lo cual en vez de dos días de preparación les da toda la semana hasta el domingo, 7 del corriente, en cuyo día los comisionados y él se encerrarán y había de quedar resuelto con acuerdo o sin acuerdo todo lo relativo a principios»[347].

En el caso de las Vascongadas, la misión se sobreentiende: preparar la ley o leyes de arreglo definitivo de Fueros; en cuanto a Navarra, el artículo 5º. es claro: «preparar la modificación que en la Ley de 16 de agosto de 1841, hacen el transcurso de tiempo y las actuales circunstancias indispensable».

---

[347] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 86, sesión de 11 de abril de 1876.

La grandilocuencia de expresión del artículo 6º acumula para la cuestión foral los calificativos de «gran cuestión constitucional y administrativa», que contradecía el preámbulo y la misma Ley de 1839, que invocaba, al exigir el respeto a la Constitución. El debate en las Cortes de las leyes que se estudiarán aclarará, que si las disposiciones eran de ley ordinaria, lo que se trataba de lograr era el cumplimiento de los deberes constitucionales, en esencia el Servicio militar y contribuir a los gastos del Estado, exigidos a todos los españoles. En cuanto a lo administrativo, era uno de los aspectos forales, en el caso de Navarra la línea primordial del arreglo de 1841.

La Diputación de Navarra recibió la R.O. por traslado del Gobierno Civil, con oficio que se lee en sesión de 11 de abril de 1876.

El acta no tiene comentarios, y solo expresa esto: «Y se le contestó acusando el recibo»[348].

La Corporación aplaza el nombramiento de comisionados, seguramente pensando en el plazo de más de un mes que le quedaba hasta el 15 de mayo, y destacó el 15 de mayo a dos de los diputados provinciales, Fortún y Huarte Mendicoa, «a fin de que pase a Madrid a tratar con los señores senadores y diputados a Cortes por la provincia sobre la cuestión foral». Los enviados no regresan hasta el 1 de mayo, y las actas no recogen lo tratado a su vuelta[349].

Pero las cosas no habían salido a gusto de la Corporación porque vuelve a oficiar a los diputados y senadores pidiéndoles acepten todo o algunos de ellos el encargo de ser comisionados de la provincia:

> «Habiéndose encargado la Diputación del nombramiento de Comisionados que deben pasar a Madrid a tratar con el Gobierno sobre la cuestión foral, acordó dirigir a los Señores Senadores y Diputados a Cortes por la Provincia el siguiente oficio: «Excmos. Señores: Altamente satisfecha esta Diputación por los señalados servicios que como Senadores y Diputados por Navarra prestaron a la Comisión de la misma que acaba de regresar a la Cortes, y en el conflicto en que se ve constituida al proceder al nombramiento de Comisionados que hayan de tratar con el Gobierno sobre la cuestión foral en cumplimiento de la R.O. de 6 de Abril último. Creyendo que VV.EE. mismos son las personas más idóneas y caracterizadas para ellos, ha acordado, no obstante los motivos que a los señores Comisionados expusiesen para excusase de formar parte de la referida Comisión, dirigirse a VV.EE. rogándoles se sirvan aceptar este encargo en obsequio a los intereses del país y ponerse todos de acuerdo para llevarlo a cabo, designando una Comisión de su seno… o bien constituyéndola todos juntos»[350].

---

[348] *IBID*., sesiones de 15 de abril de 1876 y 1 de mayo de 1876.

[349] *IBID*., sesión de 3 de mayo de 1876.

[350] *IBID*., sesión de 7 de mayo de 1876.

Aquí la Diputación había de comprometerse en una penosa y urgente cuestión de buscar comisionados para tratar con el Gobierno. Los representantes de Navarra en el Legislativo no aceptaron el encargo, según oficio de 6 de mayo, entre otras razones, «por la alteración que introduce en la R.O. de convocatoria»; «y aun pudiera entender el Gobierno que buscaba alguna ventaja extraordinaria en nuestra investidura». Los dos diputados, Fortún y Huarte Mendicoa, habían llevado «un cabal conocimiento del estado de este vital asunto», y creían más conveniente mantener la posibilidad de una doble gestión: la de los comisionados y la de los diputados y senadores.

Ante la negativa de los representantes en Cortes, en la misma sesión extraordinaria[351], la Diputación designó comisionados a diez personalidades navarras, sin que entrara en el grupo ningún miembro de la Corporación. Pero pretextando diversas razones (el Conde de Guenduláin lo delicado del asunto y lo escaso del plazo; José María Gastón por razones familiares; Miguel Mª Zozaya por «las circunstancias particulares que me rodean», y que no expresa, etc.), los nombrados no aceptaron tampoco la comisión. A la vista de la situación, la Corporación remitió el día 9 un telegrama al diputado en Cortes, Carriquiri, participándole que irían oportunamente los comisionados navarros, y el día 11 de mayo tomó el siguiente acuerdo:

> «No habiendo aceptado los SS. Senadores y Diputados a Cortes por Navarra ni las personas a quienes después se confirió el encargo de representar la provincia cerca del Gobierno en la cuestión foral, la Diputación acuerda nombrar una comisión de su seno compuesta de los SS. Iñarra, Presidente, Fortún, Alfaro y Huarte Mendicoa, a fin de que pasen a la Corte con aquel objeto».

Por oficio del día siguiente, 12 de mayo, dirigido al presidente del Consejo de Ministros, se comunicaba el nombramiento de los comisionados[352].

Las actas de estos meses de la Corporación reflejan las grandes dificultades que produce en la zona de ocupación la R.O. de 14 de abril de este año del Ministerio de la Guerra, sobre suministro de pan a las tropas, que los comisionados trataban de suavizar.

Cuando los comisionados navarros llegan a Madrid, la cuestión de Fueros presenta nuevos aspectos porque el Gobierno ha presentado a las Cortes dos importantísimos proyectos de ley.

El 22 de abril, el de la Ley de Presupuestos, que si ahora no afectaba a Navarra en el proyecto de Gobierno, será modificado por las Cortes al dictaminar-

---

[351] *IBID*., sesión de 8 de septiembre de 1810.

[352] *IBID*., sesión de 11 de mayo de 1876.

lo, introduciendo el famoso artículo 24, pero que en el proyecto gubernamental indicaba así su criterio en dicha fecha de 22 de abril. El 18 de mayo, el Gabinete presentaba al Senado el proyecto de Ley para que las Provincias Vascongadas contribuyeran con arreglo a la Constitución del Estado a los gastos de la Nación y al Servicio de las Armas.

También para esas fechas, y merced a la cautela de convocar quince días antes a los comisionados vascos, el Gobierno ha visto la imposibilidad de lograr acuerdo con las Vascongadas que se situaban en una conducta de resistencia pasiva que duraría hasta el año siguiente, lo que parece ser motivo de que el Gabinete presentara el 18 de mayo al Senado el proyecto que será después Ley de 21 de julio de 1876, pese a su decidida voluntad de seguir los cauces señalados por el artículo 2º de la Ley de 1839. Esta voluntad era clara en la R.O. de convocatoria a conferencias de 6 de abril, y la confirma Lasala.

> «El día 1º de Mayo se reunieron en Madrid los comisionados de las tres Provincias con el Presidente del Consejo de Ministros, que deseaba oírlas en cumplimiento del artículo 2º de la Ley 25 de Octubre de 1839, antes de presentar la nueva que por el mismo artículo estaba ordenado se presentase a las Cortes. El Sr. Cánovas era de parecer que la última guerra había suprimido el derecho de las Provincias Vascongadas a que se conservase el estado legal debido al Convenio de Vergara y a la Ley de 1839, pero que a todo evento era preferible, ya que no quería él abolir íntegramente los Fueros, modificarlos en cumplimiento de la Ley citada y siguiéndose el procedimiento por ella indicado. Las dificultades para entenderse con las Provincias eran todavía tenues, pero asomaban»[353].

Las conversaciones con los comisionados de las tres Provincias debieron hacer entender a Cánovas que sus propósitos de referir la cuestión a la Ley de 1839 y evitar una nueva Ley que pudiera interpretarse con imposición de los vencedores en la última contienda no podía llevarles adelante al pretender los representantes vascos entrar en tácticas dilatorias que les permitieran mantener la situación privilegiada que había desde 1839 a 1876. Por ello el Gobierno se decidía a seguir inmediatamente la vía legislativa.

La Diputación tiene las primeras noticias de los comisionados el 27 de mayo, según oficio de aquellos del día 24. Indican que habían recibido varias instancias y documentos sobre las dificultades en el suministro de pan a las tropas. Y explican el ambiente existente y la conducta que creen conveniente seguir, que será aprobada por la Corporación:

---

[353] LASALA Y COLLADO, Fermín, *Los Fueros Vascongados en 1876*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1924, vol. I, p. 456.

> «No es extraño sino muy lógico el disgusto que sienten esos pueblos heridos en la dignidad y en sus intereses con providencias que apartadas de toda ley y exentas de toda razón parece que no responden sino a complacencias depresivas de la ruda cruzada antiforal: que pesa con tan fiera como injustificada insistencia sobre esas cuatro provincias por demás desventuradas. Pero por grande y notoria que sea la injusticia que se nos infiere con el suministro del pan, no es oportuno a juicio de esta Comisión intentar reparación de tamaño agravio, en estos días precisamente en que se está tratando 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. Esperemos tiempos más tranquilos»[354].

A diferencia de lo ocurrido en 1840, en que día a día los comisionados fueron explicando lo sucedido en las conferencias, los de ahora son excesivamente parcos en sus noticias. Quizá obedeciera esta conducta al criterio de Cánovas antes indicado de que se trataba de oír a los comisionados y no de que estos oyeran al Gobierno y luego comunicaran con las Diputaciones para ver lo que estas resolviera. Es posible también que no se atrevieran a adelantar ideas antes de la incertidumbre del resultado.

El hecho es que la Diputación recibe solamente dos oficios de los comisionados. El primero, fechado el 2 de junio, señala que «respecto del arduo asunto foral cometido por V.E. a la pobre fuerza intelectual de esta Comisión, solo puedo decir a V.E. que continuarán las negociaciones, sin que hasta ahora pueda la Comisión aventurar ni una sola palabra en pro ni en contra de su futuro resultado»[355].

Este resultado, negativo, de las conversaciones, lo expresa con claridad, el otro oficio de los comisionados, que se lee en la sesión del 7 de junio, y que por su importancia, se transcribe:

> «Se dio cuenta de una comunicación de la Comisión de la Diputación, en Madrid, como sigue: Excmo. Sr.: Ayer conferenció esta Comisión con el Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros, y le presentó una nota consultada y de acuerdo con los señores Senadores y Diputados a Cortes, por esa provincia en contestación a la recibida del mismo Sr. Presidente. Esta Comisión consignaba en su nota que asentía a que el punto de tributación de Navarra se estudiase con el patriotismo y amor a la justicia invocados por el Sr. Presidente del Consejo de Ministros, 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. El Sr. Presidente leída la nota que la Comisión presentó, contestó que no podía

[354] *IBID*., p. 455.

[355] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 87, sesión de 27 de mayo de 1876.

> conformarse con lo propuesto por la Comisión, y en resumen que a Navarra se aplicaría en el expuesto punto de tributación lo mismo que para las Provincias Vascongadas quede resuelto por los Cuerpos Colegisladores en vista de lo que propone la Comisión del Senado en su dictamen del día 3 del actual sobre el proyecto de ley presentado por el Gobierno en 13 de Mayo último. Hoy la Comisión, reunida con los Señores Senadores y Diputados, ha dado cuenta a estos del resultado de su conferencia con el Sr. Presidente del Consejo de Ministros, y nota entregada, y con el disgusto consiguiente se han enterado de la contestación de este y se ha confirmado por los presentes en que los comisionados puedan firmar con el Sr. Presidente cuando sean convocados las notas cruzadas entre ambas partes, siempre que por último quede consignado por los comisionados, que ratificándose en su nota 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. Dios…Y se les contestó confirmando en todo con lo actuado»[356].

La situación de Navarra, a diferencia de las Vascongadas, era legal, definida por las Leyes de 1839 y 1841. No obstante, también aquí las conversaciones acaban en fracaso, ante los puntos de vista contrapuestos de los comisionados y el Gobierno, y este remite la cuestión al Poder legislativo. La discrepancia la originaba el punto de tributación, no quería variar Navarra su forma de tributar, establecida por la Ley de 1841. El Gobierno no podía conformarse con lo propuesto por la Comisión; y si se había presentado a las Cortes y dictaminado ya por el Senado el proyecto de ley referente a la tributación de las Provincias Vascongadas, se aplicaría a Navarra lo que el Legislativo decidiera. Si se había partido de las distintas situaciones de Navarra y Vascongadas, se llegaba a análogo término, una y otras querían mantener en esencia el «status» actual y se negaban a conversar desde otra base, ante lo cual el Gobierno acudía a la soberanía, al Parlamento y a la Corona, que formaban el Legislativo.

Hagamos notar finalmente como Cánovas lleva personalmente el asunto, tanto de las Vascongadas como de Navarra. Coinciden en demostrarlo la documentación de los comisionados navarros y el testimonio directo de Lasala, el representante guipuzcoano en el Congreso. También en las Cortes se observará ese importante matiz, como se examinará después. Y volverá posteriormente, una vez aprobadas las leyes respectivas, a dirigir personalmente el intento de llevarlas a efecto, en el que, como le anticiparon los diputados en el debate, habrá de combatir con energía, pero sin que siempre le acompañen el acierto y el éxito.

---

[356] *IBID*., sesión de 5 de junio de 1876.

3. LAS LEYES DE 21 DE JULIO DE 1876

Con la fecha indicada de 21 de julio de 1876 se aprueban dos leyes ya indicadas en el número anterior una, la de presupuestos para el año económico 1876-1877, que en su articulado incluía el 24, referido a la tributación de Navarra; la otra, relativa a la tributación y servicio militar en las Provincias Vascongadas.

Ha de hacerse un examen detenido de la discusión del artículo 24 de la Ley de Presupuestos. Pero también ha de estudiarse, si bien con más brevedad, la Ley referente a las Vascongadas, entre otra razones porque a ella se había remitido al Presidente del Consejo en su entrevista con los comisionados de la Diputación navarra de 4 de junio, en que quedaron suspendidas las conferencias, en el sentido de que se aplicaría a Navarra lo que las Cortes decidiesen para las Provincias Vascongadas; asimismo, en el debate de las Vascongadas, que sigue al de la de Presupuestos, tiene lugar la discusión general sobre la cuestión foral, de forma análoga a la que originó el debate de la Ley de 25 de octubre de 1839, tratándose conjuntamente de Navarra y Vascongadas, o con alusiones expresas a aquella en muchas ocasiones; finalmente, la Ley de 10 de enero de 1877, aplica a Navarra el artículo 6º de la Ley para las Provincias Vascas, sobre facultades extraordinarias y discrecionales a favor del Gobierno.

3.1. El artículo 24 de la Ley de Presupuestos

A) Tanto el artículo 24 de la Ley Presupuestaria como la Ley para las Vascongadas eran demostración clara de la potestad legislativa, que para estas cuatro provincias, como para toda la Nación, tenían las Cortes con el Rey, según defenderá vigorosamente Cánovas en las Cortes. Pero todavía es más de resaltar un aspecto importante del artículo 24 de la Ley de Presupuestos aprobada, pues así como en la de las tres provincias vascas el proyecto es presentado por el Gobierno, el artículo 24 aprobado en la de Presupuestos no figuraba en el proyecto presentado en nombre del Gobierno a las Cortes, por el ministro de Hacienda, D. Pedro Salaverría, el 22 de abril de 1876, sino que fue introducido –junto con otros nueve artículos más– por la Comisión General de Presupuestos de las Cortes, adquiriendo especial relevancia que este precepto legal, que modificaba por primera vez la Ley de Arreglo de Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, no solo no había sido conocido, discutido y concertado con la Diputación navarra, sino que ni siquiera había sido propuesto por el Gobierno. El dictamen de la Comisión lleva fecha de 24 de junio de 1876[357].

---

[357] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, 2383.

No es posible conocer cómo se incluyó el artículo 24. La Comisión, al dictaminar, indicaba que se reservaba «explanar en el debate las razones que le han impulsado a introducir varias modificaciones en el primitivo proyecto de ley», y no hace ninguna alusión a la cuestión. Después, la discusión del artículo 24, se lleva directamente entre Antonio Morales, representante navarro, y Antonio Cánovas, y no puede saberse quién llevó la iniciativa a la Comisión, ni sus motivos.

El texto del artículo 24 presentado por la Comisión, era conciso y claro:

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

Pero al abrirse la discusión sobre el artículo el 6 de julio de 1876 se leyó una enmienda al mismo, que variaba las frases finales, sustituyéndolas con un texto de redacción confusa, en la forma siguiente:

> «Pedimos al Congreso se sirva reformar el artículo 24 del dictamen de la Comisión de Presupuestos sobre el articulado de la ley para el año económico de 1876-77, sustituyendo las últimas palabras de dicho artículo con las siguientes «y para ir estableciendo en ella, con las modificaciones de forma que las circunstancias locales exigen, una exacta proporción entre los ingresos de aquella provincia por todos conceptos y los de las demás de la Península.
>
> Palacio del Congreso 1º de julio de 1876. Salvador López Guijarro. Ramón de Campoamor. José de Reina. Manuel Martín Veña. Gabriel Fernández de Cadórniga. Elías López y González. Francisco Silvela».

La enmienda no tiene ningún preámbulo que explique su motivación y fines. El Marqués de Orovio, por la Comisión, admitió la enmienda, sin la menor explicación también. Y como de parte de Navarra no procedía, por cuanto no la firman sus Diputados y estos se opondrían enérgicamente a todo el artículo, pidiendo su desaparición, parece posible pensar que obedeciera a deseo del Gobierno de disponer de un mandato legal más flexible que el propuesto por la Comisión, lo que puede fundarse también en la reiteración de Cánovas sobre el concepto de la proporcionalidad de los ingresos a lo largo de los discursos parlamentarios.

La discusión tuvo lugar los días 6 y 7 de julio, y como se ha dicho, fue llevada casi exclusivamente por el representante navarro, don Antonio Morales y Gómez, y el propio presidente del Consejo, don Antonio Cánovas del Castillo.

No es posible transcribir los extensísimos discursos de Morales, cuya primera intervención ocupa nada menos que trece páginas del Diario del Congreso,

con su apretado texto[358]. Se considerarán todos los argumentos importantes citando la parte necesaria.

Interviene en nombre de todos los diputados por Navarra. La provincia se halla «dentro de la unidad constitucional más perfecta y acabada», y también dentro de la legalidad: «No se podía encontrar fórmula con que revestir el ataque a la provincia de Navarra, porque tan dentro estaba de toda legalidad, que imposible sería encontrar un punto flaco por donde ir a buscarla con esos llamados privilegios e ilegalidades». Y al fin, se había presentado reducida la cuestión «única y exclusivamente en la forma que han visto los dos Diputados, en un artículo de la Ley de Presupuestos, en el cual se autoriza al Gobierno…». Pero para él la cuestión no es nueva, está resuelta por gobiernos anteriores y por las Cortes y la Corona. Aludía ya a las Leyes de 1839 y 1841.

Hace el orador un repaso de la Historia de Navarra y sus relaciones con Castilla, con especial énfasis en el tiempo de Fernando el Católico y del Tratado de incorporación de 1515, juzgando la conducta del rey con la tesis adversa del «furto e maña» en sus tratos con Navarra, destacando el patriotismo del antiguo reino en todo tiempo, con particular relieve en la Guerra de la Independencia, se extiende en consideraciones sobre la primera Guerra Carlista, y su relación con la cuestión de Fueros, así como sobre el Convenio de Vergara, para venir a la Ley de 25 de octubre de 1839, cuya interpretación desfigura en lo más básico:

> «Fueron llamadas aquellas provincias, y Navarra, que nunca se hizo repetir llamamiento alguno de la madre Patria, acudió presurosa para cumplir aquella ley, y acudió con la solemnidad que creyó conveniente exigir al Gobierno, para poner manos en un asunto cuya **situación o estado legal era el creado al incorporarse Navarra a Castilla por el tratado de 1515.**
>
> Así es que en decreto de 16 de noviembre de 1839 se mandó, para que los comisionados viniesen revestidos de amplios y legales poderes, que se eligiese una Diputación de la forma que se preceptuaba, y con facultad expresa de que pudiese designar los comisionados que habían de venir a tratar con el Gobierno, y elegida en efecto aquella con una concurrencia de electores extraordinaria designó a su vez como tales comisionados».

La **tergiversación** de Morales, es grave, pues ignoraba el cambio constitucional, la desaparición del reino de Navarra en 1834-36, y con ello la **falta de vigencia del tratado de 1515**, que se ha estudiado en la primera parte.

Al juzgar el arreglo de Fueros, insiste en el mismo argumento **retorciéndolo** todavía más:

---

[358] *IBID*., 2762-67 y 2773-80. Las rectificaciones en 2783-7. Al seguir el orden del discurso, se prescinde de citas parciales innecesarias.

> «Después de largos trabajos y conferencias y orillando no pocas diferencias y dificultades, se vino a un **concierto** que se elevó al Gobierno para su aprobación, y una vez aprobado se remitió a la Diputación de Navarra con la siguiente comunicación [transcribe el oficio de Cortina Ministro de la Gobernación, en la incorrecta redacción que ya conocemos].
>
> Aprobado también por la Diputación, se elevó a ley en 16 de agosto de 1841, y se creó una situación legal que vino a modificar el tratado de 1515, y se creó guardando todas las formas necesarias, como habéis visto; y yo celebro mucho ver en el banco ministerial al señor Ministro del Estado, por ser de su competencia esta materia, y apelo a su ilustración para que me diga si esta ley en su confección reviste todas las condiciones de un contrato, de un convenio; designándose comisionados por una parte y comisionados por otra, discutiendo estos entre sí y haciendo un concierto, elevándose este a la aprobación de la Diputación, y por último, elevando lo concertado a ley; y pues todo esto se hizo como no podía menos de hacerse al tratarse de modificar el tratado de incorporación de Navarra a Castilla de 1515, pues si una ley se deroga por otra ley, **un tratado no puede derogarse por una ley**; yo, repito, apelo al Sr. Ministro de Estado para que vea si hay exactitud en mis apreciaciones».

Para Morales, Navarra seguía en 1841, como si fuera reino separado todavía, y como regía el tratado de 1515, un tratado hecho entre «Estados» no puede derogarse por una ley, hace falta otro tratado, y este carácter tenía el elevado a ley por la de 1841. Pero la realidad era distinta, y le hace entrar en distingos, y venir al plano concreto del arreglo de Fueros, aunque también ha de reforzar su significación.

> «No desconozco que habiéndose revestido a la Diputación de Navarra de una autoridad especial por una elección, siquiera fuese solemne, y no habiéndose reunido las Cortes de Navarra como procedía, de algo se prescindió que pudiera dar una fisonomía y carácter completo al concierto realizado entre partes con personalidad jurídico-política; más no podrá negárseme que por la materia que versaba sobre la modificación de un tratado, por la forma misma con que se procedió y por todo cuanto he expuesto, no podrá negárseme, porque sería injusto y absurdo, y dispensadme que use esta palabra, que **esta ley no es una ley como otra cualquiera; pues si la Diputación o el Gobierno no hubiese aprobado el concierto, no se podría haber elevado a Ley**».

No entramos a discutir las afirmaciones del diputado navarro, cuando queda ya esbozado nuestro criterio, basado en la documentación, en la segunda parte de este trabajo, y se tratará con más profundidad en la cuarta. No hay concierto en el sentido de tratado, de imprescindible convenio entre la Diputación y el Gobierno para que pueda elevarse a ley.

Contradiciendo en buena parte su tesis, pondera el sacrificio de las Cortes privativas y resto del sistema político hecho por Navarra en obsequio al principio de unidad constitucional recordando la **protesta de la Diputación del**

reino cuando el Estatuto Real se impuso a las Vascongadas y Navarra. A continuación hace un resumen de los puntos principales de la Ley de 1841, para llegar al fin,

> «Al punto más difícil de ejecución, al ramo de Hacienda, que exigía más estudio y detenimiento, pues había muchos intereses que tener en cuenta al confundir una administración económica propia con la administración general del Estado, para que al cumplir con el deber constitucional de tributar con arreglo a sus haberes la provincia de Navarra, no se perjudicasen ni sus intereses ni los del Estado. Y este punto es el que más estrechamente se relaciona con el artículo 24 de la ley de presupuestos que estoy combatiendo».

Aquí suspendió su discurso Morales el día 6, para continuarlo al día siguiente en que tras de un breve examen de la organización económica de Navarra como reino separado, resalta el sacrificio y buena voluntad de Navarra en la parte económica del arreglo de 1841, y de cómo se reservaba la obligación de atender algunos servicios públicos, como el de Caminos, llegando en algún momento a razonamientos **pintorescos**, como el de la carga que pudiera representar para la provincia el confundir su deuda con la española.

Adelanta que sacará la consecuencia de que «hemos tributado, tributamos y tributaremos siempre con esa igualdad», «y nunca lo rechazaríamos», siempre se ha cumplido el precepto constitucional. Pero hoy «la igualdad de forma es imposible». Debe reproducirse su defensa del **cupo inalterable de la contribución directa**:

> «Y entra la primera parte de la discusión en esta materia entre los comisionados nombrados por el Gobierno y los comisionados nombrados por la provincia de Navarra relativamente al punto de si este tipo de contribución había de ser con carácter invariable o sujeto a las circunstancias de tiempo y de lugar, y a las vicisitudes porque atravesase la Patria: y como era una ley la que iba a hacerse, cuyo tracto sucesivo no podía en modo alguno traducirse ni realizarse en un período muy pequeño de años, porque la vida de las Naciones es a la vida del individuo lo que los siglos enteros a un latido del corazón humano, y creo que en la proporción aun perjudicó a la vida de las Naciones; siendo una ley, repito, cuyo tracto sucesivo tenía necesidad de desarrollarse en un largo período de años, los comisionados navarros decían que era de necesidad que el tipo que se estableciese fuese con el carácter de inalterabilidad, si no quería venirse a parar más o menor tarde a la desigualdad».

La preparación forense de Morales, buen abogado, no pudo cambiar ni disimular de manera suficiente la fragilidad de su argumentación. Sus razones conducían a la conclusión contraria.

Si la ley había de desarrollarse en un largo período de años, un cupo inalterable llevaría a la desigualdad de tributación con las demás provincias, y le bastaba observar la evolución de los presupuestos en el largo período transcurrido.

Aquí vuelve a recordar la tesis del pacto, y alude a la definición de invariable del cupo de contribución territorial (en que la directa se había refundido en 1845) dada en la R.O. de 1849. Al trascribir varios artículos de esta, le dirigen unas palabras, que el *Diario* no expresa, los diputados Suárez Inclán y Guillelni, lo que motiva la ira de Morales: «Entiendo que para ellos he perdido lastimosamente el tiempo» al mostrar el sacrificio de Navarra: «a no ser, repito, en el empedernido corazón de los dos señores que me han interrumpido, estoy seguro que en todos los demás ha hecho impresión el enorme sacrificio realizado por la provincia de Navarra en aras de la Patria».

Navarra, resume, está bajo «las prescripciones legales que constituyen estado, reales disposiciones a que todos debemos respeto y acatamiento, mientras no sean derogadas en el modo y forma convenientes; no he hecho más que relacionar el estado legal creado en virtud de aquel **llamado concierto por el Gobierno de la regencia**; llamado concierto en todos los documentos que se han escrito», y cita a José Alonso, y a los gobiernos de Prim y Sagasta, este último en una R.O. de 1871, sobre el número de diputados provinciales en que aludieron a la Ley de 1841 afirmaba «**pactose** en aquella Ley el número de individuos…». Y Navarra cumplió siempre con aquella Ley, «la cumplió de tal suerte, que ni una sola reclamación ha habido», y citaba como ejemplo las quintas. Se ve que el representante no había leído las actas de sesiones de la Diputación».

El discurso se extiende ahora en varios ejemplos de cómo los Gobiernos habían respetado el modo de concierto, sobre todo en el asunto de la desamortización, y en reiterar la generosidad de la provincia» ¿No os parece, señores diputados, que esta conducta es nobilísima y desinteresada?»

Nueva demostración de ello son los desembolsos en la última guerra y la cooperación prestada a los generales del ejército nacional, sacrificios coronados con «la carga nueva, que es el suministro del pan a todas las tropas que hay en su territorio, bajo el especioso título de compensación del beneficio que puede proporcionarle lo que deja el ejército en el punto en que reside».

Ataca, finalmente, al artículo 24 en discusión. Si la situación de Navarra es constitucional y legal, si obedece a un concierto elevado a ley, si el cupo de contribución se declara también inalterable en una R.O. posterior:

> «¿Por qué en la ley de presupuestos se resucita una cuestión ya resuelta, pues la autorización que se establece en el artículo 24, que combato, no es más que la reproducción de lo que se hizo en medio de no pocas dificultades, pero al fin y al cabo con gran mesura, equidad y comedimiento, cuando además el estado legal así creado no ha sido por nadie derogado ni en todo ni en parte?
>
> Yo estoy seguro de que no se ha tenido intención de vulnerar en lo más mínimo ese estado legal; yo estoy seguro de que el Gobierno no se propone más que una **satisfacción a la suspicacia de la opinión pública en esta parte extra-**

> **viada**, y entiendo que ha de tratar en todo caso de resolver la cuestión siempre dentro de las condiciones y circunstancias especiales económicas de aquellas provincia; pero por lo que pueda afectar al principio, nosotros **estamos en el sagrado deber de defender aquel estado de cosas** que por nadie ha sido ni puede suponerse derogado». […].
>
> «Repito que no creo en la posibilidad de esa vulneración; y si combato el artículo, aun a pesar de la enmienda que lo ha mitigado no poco, y por la que tengo que dar gracias a sus autores, a la comisión y al Gobierno que la han aceptado, es tan solo para no dejar vulnerar los principios y evitar cualquier interpretación abusiva que pudiera en cualquier tiempo dársele. Nosotros consentiríamos en otorgar al Gobierno la autorización que se propone, si no fuera por la obligación ineludible que tenemos de **oponernos a todo lo que sea resucitar una cuestión, que repito otra vez se halla legalmente resuelta, y de una manera definitiva**, y le otorgaríamos tal autorización, porque estamos seguros que al resolver aquella de nuevo con el acierto, con el tacto, con la grande elevación con que resuelve todas las que afectan a los grandes intereses del Estado, había de tener en cuenta, como se tuvo por la Nación entera en 1841, todo lo que hay que estimar y evaluar de sacrificios, renuncia de arbitrios y pingües productos, cargas que pesan sobre Navarra y que en otras provincias pesan sobre el Estado, y tipo señalado de contribuciones; y teniendo todo esto en cuenta, habría de resultar siempre y en definitiva comprobado que pagamos en justa proporción a nuestros haberes».

Concluyó Morales rogando a la Cámara disculpase lo extensivo de su intervención «en gracia de la gravedad del asunto y de lo imperioso de mi deber» y haciendo votos de patriotismo y adhesión a la dinastía de D. Alfonso XII, así como por la paz de la patria.

No dejó Cánovas, presidente del Consejo de Ministros, que se produjera ninguna intervención de la Comisión, ni de otros diputados, y pidió inmediatamente la palabra. Su discurso es más conciso, y contesta con vigor, con ironía en alguna ocasión, a las cuestiones planteadas por Morales. **No hay pacto** en la Ley de 1841, sino que entonces y siempre existe la facultad legislativa en las Cortes con el Rey; el cambio constitucional, la desaparición del reino de Navarra fue efecto de la guerra civil, como lo había sido de otra guerra, el Decreto de Nueva Planta unió Aragón y Cataluña a Castilla; no puede defenderse una desigualdad; como pretende Navarra, el cupo invariable es una injusticia; el artículo 24 de la Ley de Presupuestos, supuesta la legalidad de la situación de Navarra, es correcto y oportuno en el tiempo; el Gobierno y las Cortes no pueden ser más prudentes en el planteamiento de la cuestión. Por su relativa brevedad y su importancia, así como por su conexión interna se transcribe literalmente como apéndice[359].

---

[359] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, 2780-3. Ver apéndice núm. 5 de este trabajo.

Empezó Cánovas, expresando su comprensión y respeto para los motivos y sentimientos que inspiraban la defensa de Morales, así como resaltando la conducta y benevolencia del Congreso:

> «Esa atención y esa benevolencia dispensada a S.S. se la dispensaba después de todo, cuando S.S. venía aquí a defender un deseo; la desigualdad de servicios, la desigualdad de tributación, la desigualdad de sacrificios con todas las demás provincial de la Monarquía».

Después de ese preámbulo, Cánovas, considera la grave cuestión de la potestad legislativa y de la existencia de pacto o tratado bilateral inmodificable por aquella:

> «Ha hablado el Sr. Morales con repetición de falta de derecho para alterar el estado de cosas creado por la Ley de 1841, no sé bien si por parte del Gobierno, en lo cual hubiera dicho perfectamente, o si por parte de los Poderes públicos. De cualquier manera que esto último haya podido caber en las ideas del Sr. Morales; de cualquiera manera esto pueda caber en sus labios, esto constituye un **error gravísimo**, que ruego a S.S. que retire de su pensamiento y de sus palabras.
>
> Las Cortes con el Rey tienen derecho para legislar sobre Navarra, ni más ni menos que sobre las provincias de la Monarquía. La tenían en 1841; y cualesquiera que haya sido los términos, más o menos benévolos, con que Gobiernos posteriores se hayan expresado acerca de los precedentes y fundamentos de aquella ley, la verdad es que **aquella ley está redactada y encabezada como todas las leyes**, ni más ni menos, con las palabras de «Las Cortes han decretado y el Poder ejecutivo ha sancionado lo siguiente».
>
> **No hay, pues, pacto ninguno en la Ley de 1841**; porque si lo hubiera, la Ley misma debería consignarlo. La Ley de 1841, redactada como acabo de decir, es ni más ni menos **una ley como todas las otras**; expresa la voluntad soberana de las Cortes de la Nación, sancionada por el Rey o por el que entonces hacía las veces del Rey; por el Regente del Reino. Si esta Ley tuvo precedentes; si antes de que las Cortes con el Rey soberanamente resolvieran, se oyó a aquellas provincias; si se las consultó sobre lo que más o menos conveniente pudiera parecer, sobre lo que fuera de mayor o menor aplicación; se atendieron sus reclamaciones, todos esos son precedentes y **circunstancias que ni en poco ni en mucho alteran entonces el perfectísimo derecho con que las Cortes con el Rey legislaron para Navarra**, como podían legislar para cualquiera otra provincia de la Monarquía.
>
> Sean cualesquiera, pues, las disposiciones que sobre la materia hayan recaído después de la ley de 1841; sean cualesquiera los textos de tantas Reales Órdenes como el Sr. Morales nos ha expuesto en el día de hoy; sean todas ellas merecidas por la conducta de Navarra, como yo reconozco que puedan serlo; con eso y todo, nadie puede poner en duda ni por un momento que todas esas Reales Órdenes, que **todas esas disposiciones, que todas esas declaraciones pueden caer y caerían seguramente delante de una resolución de las Cortes, sancionada por el Rey**».

«Y afirmada esta manera la unidad constitucional de la Monarquía, que no de otro modo pudiera afirmarse ni pudiera existir», explica Cánovas que la desaparición del reino independiente de Navarra es un fenómeno histórico más en «la constitución de las nacionalidades donde no estuviera completado desde *ab initio*, y como por parecidos fenómenos se unieron **Aragón y otras regiones y provincias** «a la madre Patria, **podrían alegar iguales derechos históricos** para mantener la desigualdad ante las cargas públicas». «Tiene que intervenir los sucesos de 1833 a 1840 para ser la causa ocasional de que aquel estado de cosas se cambiara».

Efectivamente, Navarra en aquel período de la primera guerra carlista y el arreglo de Fueros, «acepto con buena fé, con patriotismo y buen sentido las circunstancias; […] no emprendió ninguna resistencia tenaz y temeraria contra lo que exigía la necesidad de aquel momento histórico». Y ahora, el jefe de Gobierno, que conocía ya por las conferencias con los comisionados y el discurso de Morales la oposición de Navarra a cualquier cambio de alguna significación, invoca igual conducta para este momento, no cree que «tales cualidades faltan en los nobles hijos de Navarra de ahora, como no faltaron en sus padres, como no faltaron en 1841».

> «Si el hecho de la guerra civil de 1833 a 1839, principalmente sostenida en aquella montañas, como recientemente, bastó para que Navarra se prestara con tan buena fe y tan buen deseo a la modificación de una legislación secular, **no hay motivo alguno, ciertamente, para que al hecho de otra guerra sobrevenida después no sea un elemento con que haya que contar necesariamente para adelantar; para progresa en la obra de que entonces se hizo tanta parte**».

Ahora Cánovas entra en la justificación de artículo 24. Dado el derecho a legislar de las Cortes con el rey, «¿qué es lo que se ha tratado de hacer en estos momentos?» Si la situación de Navarra es legal, si el principio de tributación estaba admitido y se estaba cumpliendo, el Gobierno.

> «No ha creído, pues, que estaba en el caso de proponer a las Cortes una ley de modificación del estado de cosas de Navarra actualmente; ha creído que era más natural y más prudente, una vez rigiendo en Navarra el principio, extender este principio en materia contributiva hasta el punto de **poner en relación práctica la situación económica de 1841 con la situación económica actual**. Ni más ni menos».

En 1841, el Presupuesto andaba por los 600 millones de reales y la administración económica era irregular, no hubo sistema tributario hasta 1845. Navarra se prestó entonces a contribuir a las cargas de la Nación en proporción a sus haberes, ni más ni menor que las demás provincias».

«Pues si se prestó, pues si se admitió esto en 1841, en que repito no cabía la imposición de un sistema completamente regular, porque este no existía en ninguna parte de la Monarquía; si se prestó entonces, ¿Qué motivos haya para que esto no se realice ahora? Uno que el Sr. Morales ha dicho: uno que el Gobierno de S.M. no puede aceptar, y que espera que no podrán aceptar tampoco las Cortes.

Este motivo es, al parecer, el principio que pretende sentar el Sr. Morales de que la proporción con que según sus haberes los navarros habían de contribuir a las cargas del Estado como los demás españoles, **había de medirse eternamente por el estado de cosas de 1841**.

Paréceme que basta la enunciación de esto como principio, para dejar hecha su absoluta refutación. Verdad es que mientras las Cortes no han modificado ni en una ley especial, ni en ley de presupuestos, ni en ninguna reforma legislativa aquel estado de cosas, la provincia navarra ha tenido el derecho inconcuso de sostener que no estaba obligada más que a las cargas que la ley de 1841 le marcaba; y los Gobiernos no han hecho más que cumplir con su deber estricto, declarando una y otra vez en Reales Órdenes que a eso y nada más se extendían las obligaciones de Navarra».

«Evidentemente las contribuciones no se pueden cobrar ni a los navarros ni a ningún otro español sin expresa autorización de las Cortes, sin que las Cortes las voten. ¿No se habían votado ningunas otras más que las que previene la ley de 1841? Pues esas y no otras ha estado obligada a pagar Navarra hasta ahora».

Si no hubieran sucedido acontecimientos extraordinarios, como la guerra civil última, la cuestión de Navarra quizá no se hubiera planteado otra vez en las Cortes.

«Pero esos sucesos extraordinarios han sobrevenido; y ni más ni menos que los sucesos extraordinarios de 1833 a 1840, han vuelto a plantear la cuestión en las mismas condiciones y por los mismos motivos; entonces para venir desde el régimen de un virreinato como lo había sido Navarra, a la unidad constitucional establecida en la Ley de 1841; y ahora, en este momento, sobre todo, en esfera más modesta, para volver a examinar en 1876, después de todo lo que ha pasado, la proporción de haberes con que ha de contribuir la provincia de Navarra, que ya se examinó en 1841.

Y si en 1841, por la irregularidad de la Administración, por la diversidad con que la Administración funcionaba en diversos puntos, esto se hizo, esto pudo hacerse aunque con poco estudio respecto de esas provincias, sin poder compararse ese estudio con la riqueza de las demás no establecer una proporción exacta, ahora que las circunstancias han cambiado, esa proporción es menester establecerla de una manera más sólida, más exacta, más completa.

Tal es, pues, señores, la cuestión que se discute, y esto es todo cuanto por hoy tengo que decir».

Explica ahora que no se ha incluido Navarra en el proyecto de Ley referente a las Provincias Vascongadas:

> «La provincia de Navarra estaba en condiciones sumamente distintas de aquellas provincias. El Gobierno no se ha creído en la necesidad de traer aquí una ley que modificara la de 1841 en todas sus partes o en muchas de sus partes, porque aquella ley respondía en sus principios a la unidad constitucional; porque todos los principios que el Gobierno necesita desarrollar y desenvolver están realmente comprendidos en aquella ley. Pero la tributación comprendida en aquella ley, el Gobierno no puede menos de modificarla y eso es lo que se os propone en el proyecto de presupuestos».
>
> «Si de otras materias se hubiera tratado o se quisiera tratar, con efecto, el Sr. Morales tiene razón; no sería la ley de presupuestos el lugar oportuno en que estas discusiones pudieran tener lugar; pero refiriéndose, ahora solo y exclusivamente los propósitos del Gobierno a la cuestión económica, a las relaciones económicas de la provincia de Navarra con el resto de la Nación, esta cuestión especial, destinada a modificar en este punto la ley del año 1841, puede muy bien venir, y viene oportuna y naturalmente en la ley de presupuestos generales del Estado».

Terminó Cánovas expresando su confianza de que Navarra prestaría a esta ley el mismo acatamiento que a la de 1841, y que esa necesaria inmodificación.

> «Tengo la confianza también de que por esta misma consideración la provincia de Navarra comprenderá que el Gobierno y las Cortes se han encerrado en los últimos límites de la equidad y de la prudencia, y que ni menos que esto podían hacer en este momento las Cortes con el Rey, y que ni más que esto podría lícitamente exigir la misma provincia de Navarra».

No requieren comentario los razonamientos de Cánovas, que al haber aceptado la enmienda al artículo 24, elude en toda su intervención el referirse a impuestos determinados, habla del principio constitucional de contribuir en proporción a sus haberes, pero con una referencia clara y terminante a la legalidad impositiva: «las contribuciones no se pueden cobrar ni a los navarros ni a ningún otro español sin expresa autorización de las Cortes, sin que las Cortes las voten». De donde era preciso que la modificación que hiciese entrase también en los impuestos a exigir en Navarra, tal como lo había hecho la de 1841.

El largo discurso de Morales había sido escuchado por la Cámara, según Cánovas, con atención y benevolencia. El Diario no expresa nada. Para el del Presidente del Consejo consigna: «Bien, bien. Muestras generales de adhesión en todos los bancos».

Tres veces vuelven a intervenir sucesivamente Morales y Cánovas, para rectificaciones. Se analiza lo que puede haber de novedad o de matices importantes sobre la argumentación de los discursos anteriores.

El diputado navarro[360], después de agradecer a Cánovas por contestarle directamente y por los términos benévolos que le ha dirigido personalmente, replica que «él no ha venido más que a sostener la Ley de 1841», porque creía que con ella no había desigualdad. Al contrario, «venía a pedir igualdad, y porque advierte que quiere establecerse cierta desigualdad, por eso me opongo a este artículo». No explica los motivos de esa inquietud.

Vuelve a ratificar su tesis sobre la Ley de 1841, con una confusión mayor de conceptos:

> «Yo entiendo que **desde el momento en que hay un tratado, y tratado hubo**, **que más tarde sancionaron las Cortes de Burgos**, el afirmar que ese tratado no puede alterarse sin el concurso de las partes contratantes es una doctrina perfectamente legal, y por lo tanto, que **la Ley de 1841, que respetó aquel tratado, tiene un carácter especial, no como las demás leyes**; tanto más, cuanto que ha venido cumpliéndose religiosamente hasta Doña Isabel II».

Decimos que aumentaba la confusión por esa referencia al respeto del tratado de 1515, en la Ley de 1841, que era ciertamente una afirmación sin base, puesto que la Ley citada como la de 1839, creaban una situación dentro de la Constitución de 1837, **sin ninguna relación con el régimen anterior**.

No contestó a las alusiones a la guerra, como causa ocasional de la nueva situación, «porque era una materia nuevamente delicada».

Los términos en que concluye la rectificación demuestran la debilidad de la postura en que la enmienda introducida al artículo colocaba al Gobierno, y que después tendría consecuencias al sostener en las conversaciones posteriores de fin de año en Pamplona que los preceptos de la Ley de 1841 referentes a impuestos no habían sido derogados. Dice así Morales:

> «Las últimas palabras del Sr. Presidente el Consejo de Ministros respecto a que los propósitos del Gobierno son no imponer contribución alguna sin que sea votada por las Cortes, de lo que tomo nota, me dan la esperanza de que el Gobierno reintegrará a aquella provincia una contribución especial que no pesa sobre las demás; me refiero a la contribución del pan para el suministro de las tropas».

Contesta Cánovas sobre el suministro de pan a las tropas, con varias razones, entre ellas que era una contribución temporal, de guerra, pero que no era reintegrable.

En cuanto al cambio constitucional navarro en 1834, repite en otra forma su expresión anterior, y que **es la guerra la causa del cambio, es un hecho de**

---

[360] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, 2784-5.

fuerza lo que viene a constituir el Derecho, esbozando una teoría del poder constituyente, que lo ostenta quien tiene capacidad de decidir. «De consiguiente, es discusión completamente inútil la discusión de esos derechos, porque apelando a esos derechos, los moros de África, serían todavía nuestros acreedores, y las provincias de España deberían tener cada una sus Cortes».

Vuelve a negar la tesis de pacto, convenio o concierto o tratado, como discute en cruce de palabras con Morales. Hace la historia, que conocemos por la segunda parte, del trato de la cuestión de Fueros en las negociaciones y Convenio de Vergara, el reconocimiento de la competencia legislativa a las Cortes, así como la de Ley de 1839.

> «Yo afirmo que el sentido de «sin perjuicio de la unidad constitucional, significó, principalmente en la discusión del Senado, que fue la más extensa, **el derecho de las Cortes a legislar sobre todo, absolutamente sobre todo lo que tuviera relación con aquellas provincias**, … que lo mismo en la provincia de Navarra que en las demás no habría en adelante más que un solo Poder Público, representado por las Cortes de la Nación con el Rey.
>
> **Si hubiera algo de concierto, de tratado, la Ley de 1839 o la Ley de 1841 lo dirían**.
>
> Por el contrario, ni la Ley de 1839 o la Ley de 1841, hacen absolutamente mención de semejante tratado; están ya dadas en el sentido de la unidad constitucional por las Cortes libérrimamente con la sanción de la Corona, sin hacerse en ellas la más mínima expresión de ningún concierto.
>
> Bastaría esto ante el derecho y ante un tribunal cualquiera, para explicar estas leyes no se aplican sino sobre su texto y contenido; lo sabe el Sr. Morales mejor que yo.
>
> Estas leyes, pues, tienen pura y simplemente el carácter de otra cualquier ley; sean de más o menos importancia, son unas leyes como todas las demás». […]
>
> «Exige la dignidad que ni por un momento se ponga en duda la potestad que las Cortes tienen de ocuparse de este asunto. De otra manera, si esa facultad no estuviera seriamente reconocida, la cuestión se complicaría gravemente, porque no es este ya tiempo, ni son estas circunstancias de admitir la menor duda respecto de este punto fundamental de la unidad nacional».

Por lo demás, «una cosa es la cuestión de potestad y derecho» y otra la conducta que el Gobierno propondrá a las Cortes y seguirá respecto a aquellas provincias (engloba a las cuatro), ella está ya bastante expuesta, en el Proyecto de Ley presentado a los Cuerpos colegisladores; y tendría paciencia, deseaba hacer uso del convencimiento y no de la fuerza, salvo que alguna rebeldía, que no esperaba, le forzara a abandonar esa conducta.

Nuevamente replica Morales, aunque conviene con su contradictor que «la discusión en este punto es estéril». Insiste en su interpretación de «que la

Ley de 1841 lo que hizo fue dar carácter legislativo a un contrato que se llamó «**concierto**, entre los comisionados de Navarra y los del Gobierno», … «que la ley tiene por esta circunstancia y su índole y esencia el carácter de **paccionada**… sin que por esto se averigüen, ni tratemos nosotros de averiguar las facultades de las Cortes, que nunca se amenguan cuando se parte de una apreciación de principios acerca de si impide la naturaleza de una ley pactada su alteración, de otro modo con otro procedimiento que aquel con que fue formada»[361].

Realmente este último condicionamiento no era fácil de comprender, pues si se podían modificar de otro modo las leyes pactadas, se vulneraba el Convenio.

Concluyó Cánovas indicando que en las Leyes de 1839 y 1841 no había tal convenio, pero que si los precedentes los tomaba desde la Ley de 1837, eran más desventajosos para la tesis de Morales; y dando una interpretación análoga a la que se ha mantenido en la segunda parte de esta obra[362], sobre el sentido verdadero de la audiencia, y la conveniencia de presentar el Gobierno la cuestión a las Cortes con la conformidad de la Diputación, pero sin que ello suponga pacto bilateral, que condiciones a aquellas:

> «Hay que observar que cuando se habla con cierto descuido, cuando se pretende dar un carácter legal a lo que se dice, suele faltar la exactitud. La palabra concierto es grave; si se le da el significado de tratado, como **no puede haber tratados más que entre partes contratantes iguales en derechos, que libremente disponen de ellos y sacrifican alguno; cuando se trata de dos partes desiguales, una de las cuales tiene todo el imperio, no hay concierto, en el sentido de tratado**; lo que hay entonces, y lo que yo deseo que haya en la cuestión a que nos referimos, es una aquiescencia generosa en las personas a quienes se ha de aplicar la ley, a fin de mejorarla con sus observaciones y facilitar su ejecución. **Esto se puede también llamar concierto, y en este sentido yo no rechazo la palabra. Yo deseo el concierto; pero de ningún modo en el sentido de pacto o tratado**, porque esto supondría igualdad de condiciones para pactar sobre una cosa, que puede o no aceptarse por las partes contratantes, y yo digo que **entre el Rey con las Cortes por un lado, y cualquiera de sus provincias por otro, no hay pacto posible**».

La frase final, resumen de todo su criterio, reafirmaba la soberanía del rey, y las Cortes de forma enérgica y expresiva. Ahí terminó prácticamente la discusión.

Se levantó el Marqués de Orovio para indicar que:

---

[361] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, 2787.

[362] *IBID*., 2787.

> «La defensa que el Sr. Presidente del Consejo de Ministros ha hecho del artículo que se discute ha sido tan completa y ha hecho ver de tal modo el derecho de las Cortes para votar las contribuciones para todas las provincias de España, que la Comisión no quiere tomar bajo su responsabilidad el decir ni una sola palabra para prolongar el debate»[363].

Rompiendo la solidaridad de los representantes navarros, González Vallarino, expuso una interpretación algo distinta. Cabía en su concepto modificar en aumento la tributación de Navarra, permaneciendo intacta la Ley de 1841, lo que motivaría la crítica de Morales, que le hacía responsable de su tesis. Orovio, por la Comisión, contestó que creía no había nada que añadir con respecto a las manifestaciones de González Vallarino, y después de expresar uno a uno los diputados navarros su adhesión a lo expuesto por Morales en nombre de todos, se pidió que la votación fuera nominal, resultando aprobado el artículo 24 tal como lo había modificado la enmienda, por 123 votos a favor y 11 en contra, agrupando estos a los representantes de las Provincias. Sería promulgada la Ley de Presupuestos con fecha de 21 del mismo mes de julio de 1876.

La tesis del Gobierno era confirmada por el Legislativo. Las Cortes con el rey habían legislado con plena competencia para Navarra como para el resto de la Nación, y ello sin convenio previo; al contrario, con discrepancia declarada; con un precepto no propuesto por el Gobierno, sino incluido en el articulado por las propias Cortes y modificado según enmienda propuesta en las mismas. Era la primera modificación de la Ley de Arreglo de Fueros de 1841. Ya se verá que la ejecución no respondió a la amplia autorización que el Gobierno recibía.

3.2. La Ley para las Provincias Vascongadas

Celebradas en la primera quincena de mayo de 1876 las conversaciones con los comisionados de las Provincias Vascongadas, el Gobierno se convenció de que no era posible llegar a un acuerdo vista la postura de aquellas de resistencia y de dilación, para conservar la situación existente. Por ello presenta inmediatamente, el día 18 del mismo mes en el Senado el Proyecto de Ley para que las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava contribuyeran «con arreglo a la Constitución».

Aprobado por el Senado se remitió al Congreso, y la Comisión dictaminó el proyecto con fecha 7 de julio siguiente, precisamente el mismo día en que se aprobaba el artículo 24 de la Ley de Presupuestos.

---

[363] *IBID*., 2788.

A pesar de la extensa y dura discusión habida en el Congreso sería aprobada la Ley con el mismo texto con que la dictaminó la Comisión[364], ni esta varió el aprobado en el Senado.

No hay en el dictamen de la mayoría aspectos de interés, será en el debate donde defiendan su criterio y fundamentos.

Al dictamen de la Comisión formuló voto particular el Sr. González Fiori, discrepando de sus compañeros por «diversidad de principios», ya que entendía que el proyecto invocaba los principios constitucionales sobre deberes ciudadanos, pero el texto, al imponer aplazamientos y condicionamientos, significaba lo contrario,

---

[364] El texto, tomado del *Diario de Sesiones*, 7 de julio de 1876. Apéndice cuatro al núm. 103, es el siguiente:

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

Art. 2. Por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, las tres provincias referidas quedan obligadas, desde la publicación de esta ley, a presentar en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del ejército, el cupo de hombres que les correspondan, con arreglo a las leyes.

Art. 3. Quedan igualmente obligadas, desde la publicación de esta ley, las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, a pagar, en la proporción que les correspondan y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas o impuestos, ordinarios y extraordinarios, que se consignen en los presupuestos generales del Estado.

Se autoriza al Gobierno, para que, dando cuenta en su día a las Cortes, y teniendo presente la ley de 19 de septiembre de 1837 y la de 16 de agosto de 1841, y el Decreto de 29 de octubre del mismo año, proceda a acordar, con audiencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados, como el buen gobierno y la seguridad de la Nación.

Art. 5. Se autoriza también al Gobierno, dando en su día cuenta a las Cortes:

1º. Para dejar al arbitrio de las Diputaciones los medios de presentar sus respectivos cupos de hombres, en los casos de quintas ordinarias y extraordinarias.

2º. Para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje, a fin de facilitar el cumplimiento del artículo 3º de esta Ley.

3º. Para incluir, entre los casos de exención del servicio militar, a los que acrediten que ellos o sus padres han sostenido con las armas en mano, durante la última guerra civil, los derechos del Rey legítimo y de la Nación; sin que por estas exenciones se disminuya el cupo de cada provincia.

4º. Para otorgar dispensas de pago de los nuevos impuestos por los plazos que juzgue equitativos, con tal que ninguno pase de diez años, a las poblaciones vascongadas que se hayan hecho dignas de tal beneficio por sus sacrificios de todo género a favor de la causa legítima, durante la pasada guerra civil; así como a los particulares que hayan tenido que abandonar sus hogares por la misma causa, o sido por ella objeto de persecuciones.

5º. El Gobierno queda investido por esta Ley de todas las facultades extraordinarias y discrecionales que exija su exacta y cumplida ejecución.

> «Razones de justicia, hoy más que nunca dignas de respeto, promesas no escaseadas y palabras solemnemente empeñadas a la Nación, sin causa de que 45 provincias protesten con poderosa voz contra viejos abusos cometidos en nombre del derecho».
>
> «Para poner remedio a tanto mal, para que la cuestión foral no se complique, antes al contrario, se resuelva definitivamente; para que esas provincias entren en el concierto de la vida política de toda la Nación, es preciso que las ideas de gobierno y administración, tengan allí, como en el resto de España, su significación propia, natural y genérica; que no se admita un principio para negar sus consecuencias; que reconocida la necesidad de la unidad constitucional, no se proteste contra el desenvolvimiento de esta doctrina, y en una palabra, que aquellas provincias se vean regidas por las leyes todas que gobiernan el resto de la Monarquía».

En armonía con su criterio, proponía el siguiente escueto Proyecto de Ley de dos artículos:

> «Artículo 1º. Las leyes políticas, administrativas y económicas que rigen en las demás provincias de España, regirán en lo sucesivo en las de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava.
>
> Artículo 2º. Se autoriza al Gobierno para que ejecute lo dispuesto en el artículo anterior en el plazo máximo de dos años, y dando cuenta a las Cortes».

La discusión comenzó a seguido de aprobarse la Ley de Presupuestos, con manifiesta rapidez, el día 12 de julio de 1876. Y sea por consenso tácito de todo el Congreso, sea por la habilidad de Cánovas al no dejar que nadie interviniera, contestando él directamente a Morales, en la discusión sobre Navarra, del artículo 24 de la referida Ley presupuestaria, resulta que es ahora cuando se discute apasionada y extensamente la política foral del Gobierno con las cuatro provincias. Por ello, y por las otras razones apuntadas al comienzo de este número, se estudia el larguísimo debate de esta Ley, de forma resumida, e intentando una panorámica de las posiciones más importantes en él mantenidas[365], aunque no sea tarea fácil reducir a corto espacio discursos tan extensos.

La discusión comienza por la del voto particular de González Fiori, interviniendo en nombre de la mayoría de la Comisión y en defensa del dictamen Lorenzo Domínguez. Para Domínguez, hay un hecho básico del que hay que partir y un Proyecto de ley nacido de la necesidad reconocida por todos de modificar este hecho, Proyecto que divide en tres puntos principales. La situación de hecho es, refiriéndose a las Vascongadas,

---

[365] El debate duró desde el 12 al 19 de julio de 1876, y se extiende desde la página 2944 a la 3262 del *Diario de Sesiones del Congreso*.

> «Que aquellas provincias no han contribuido antes de ahora a las cargas públicas ni con hombres para el ejército ni con contribuciones para el Tesoro; es verdad que se les han exigido, pero o no han dado ni los hombres ni el dinero, o cuando lo han hecho ha sido siempre como por una especie de donativo, sin dar a entender por su parte que se obligaban a nada para lo sucesivo, ni reconocían derecho a exigírselo»[366].

El primer punto del Proyecto es «la extensión a los habitantes de las Provincias Vascongadas de las cargas que deben pesar por igual sobre todos los españoles». González Fiori «quiere que **la legislación administrativa y económica de toda la Monarquía se aplique por igual a esas provincias**, y nosotros proponemos que contribuyan con **hombres** para el ejército y con **fondos** para el Tesoro, enteramente **en igual proporción** que las demás provincias». La mayoría autorizaba al Gobierno para ir aplicando su principio en diez años; González Fiori estimaba que eran suficientes dos.

En el segundo punto, «diferencias de administración local entre las Vascongadas y el resto de las provincias de la Monarquía», había mayor distancia de posiciones, porque González no admite esas diferencias, en dos años se han de igualar; mientras que el Proyecto de la mayoría nada concreta en ese punto, puede modificar los que estime conveniente, dando cuenta a las Cortes. Domínguez le critica que si mantiene su criterio igualatorio, debe incluir también en su Proyecto a «Navarra… que se encuentra en las mismas o quizá en peores condiciones que las Vascongadas», y suprimir también ahora las diferencias de legislación civil.

El tercer punto se refiere a las exenciones consignadas en el artículo 5º del dictamen de la mayoría para los habitantes de las provincias que hubieren sufrido graves perjuicios en la lucha o prestados servicios eminentes a la causa nacional. Por su falta de interés respecto a este trabajo, no lo analizamos en lo sucesivo. Sería, por su complejidad y dificultades, muy combatido[367].

González Fiori defiende su voto y proyecto particular. La mayoría y él parten de un supuesto cierto, de un punto concreto, de una afirmación común y que no deja lugar a dudas, cual es la de reconocer en estas Cortes como en las Cortes de 1839, la plenitud de facultades para legislar con la sanción del rey sobre todas las provincias de España. A partir de aquí, su criterio es claro:

> «Y de la misma manera que las Cortes de 1839, inspirándose seguramente en el más alto patriotismo se creyeron en el caso de no resolver esta cuestión más

---

[366] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, 2944.

[367] *IBID*., 2944-6.

> que a medias, aunque dando un gran paso en la unidad nacional, así también estas otras Cortes tienen completas facultades para legislar sobre las provincias de España, y para decretar, no ya modificaciones a que se refiere el dictamen de la Comisión, sino lisa y llanamente la abolición de los fueros y privilegios que hoy disfrutan las Provincias Vascongadas.
>
> La cuestión, pues, que nos separa a la mayoría y a la minoría de la Comisión, el punto de apreciación que nos divide, es que la Comisión cree más fácil y expedito el medio consignado en su dictamen, y yo juzgo y creo sinceramente que por ese medio no se va a ninguna parte, que de esa manera se complica una vez más la cuestión foral y que no se resuelve completa y definitivamente tal cual se ha ofrecido a la Nación, y cómo la Nación tenía derecho a esperar de este Gobierno; en una palabra, que esa política de aplazamiento, ese plazo largo de diez años que el Gobierno pide no solo vendría a producir nuevas perturbaciones en el porvenir, y que al dejar intactos todos esos privilegios para ciertas y determinadas poblaciones vascongadas, se produce una irritante desigualdad que dará por resultado el que dentro de algún tiempo tengan que emigrar de aquel país los que hayan estado en el bando del Pretendiente».

Advierte que no es cuestión de plazo de diez o dos años, como indicaba Domínguez. Es cuestión «harto más grave», y de principios. Por eso falta la avenencia en la Comisión y no la admiten tampoco los diputados vascongados. O el Gobierno piensa unificar el régimen administrativo y provincial igualándolo al general, y en este caso debe consignarse en la Ley; o, por el contrario, si mantiene la organización foral –y cita el ejemplo de las villas y anteiglesias de Vizcaya– y sus procedimientos de designación o elección, como la mayoría de la población es carlista, lo serán las corporaciones y se hará imposible el cumplimiento de los principios constitucionales de quintas y contribuciones.

> El Proyecto del Gobierno no pone mano a ese régimen peculiar y privativo a favor del cual se han organizado aquellas provincias y han contado con grandes recursos para ponerse frente a frente de la Patria común; y yo creo que mientras ese sistema subsista, será completamente imposible e impracticable, no ya lo que quiere el Gobierno en el artículo 1º del dictamen, sino hasta las exenciones a que se refiere el artículo 5º.

Recoge la alusión de Domínguez al caso de Navarra.

No podía referirse a esta provincia porque los dictámenes han de limitarse a la materia del Proyecto de ley, presentado a la Cámara, y además, según había declarado el Gobierno sería materia de otra ley especial. Pero, además, Navarra está en situación legal, en tanto «que las Vascongadas han venido eludiendo constantemente y con mil subterfugios el cumplimiento de la Ley de 1839».

El dar plazo en este asunto es inútil en su concepto.

> «Es pues completamente innecesario el plazo que se concede al Gobierno, porque desde el año 1839 se ha llamado a esas provincias a que cumplan la

> ley, se las ha dirigido repetidas exhortaciones, se las ha indicado que se iban a celebrar juntas para ponerse de acuerdo respecto a la reforma de los fueros, han venido comisionados por espacio de once o doce veces, y siempre esos comisionados se han limitado a manifestar al Gobierno que no traían instrucciones bastantes, que no podían entrar en la reforma de los fueros de aquel país, que no se creían autorizados para ello, y lo cierto es que los Gobiernos, a causa de las vicisitudes políticas por que ha atravesado este país, no han podido llegar desde el año 1839 hasta el día al cumplimiento del precepto de esa misma ley. Lo mismo sucederá seguramente con el plazo de diez años que en este proyecto se establece».

No se trata solo de los deberes de quintas e impuestos, sino «del cumplimiento de todas las leyes de general aplicación en el país»; ni tampoco de calificar de «política de odio o rencores, sino de política de olvido y perdón, política de igualdad constitucional», de «que detengamos al Gobierno en su marcha injusta, obligando a aquellas provincias a que se rijan por las mismas leyes que las demás del Reino».

> «Y esto es tanto más necesario, cuanto que el Gobierno, precisamente en estos momentos en que quiere dar una completa autonomía a aquellas provincias constituidas en permanente rebeldía, decreta para las provincias leales la más absurda centralización».

Aludía a que en las leyes municipales en discusión el Gobierno nombraba los alcaldes, las comisiones gestoras provinciales, los secretarios, etc.

> «Cuando de tal manera se obra con las demás provincias de España, ¿es justo ni equitativo, obedece a algún principio de justicia el que se conserve a las Provincias Vascongadas, siempre rebeldes, su autonomía municipal y provincial?»

Terminaba pidiendo que las Cortes dieran una solución patriótica y resolvieran definitivamente la cuestión foral[368].

La tercera posición, la de los diputados de las Provincias, la mantiene con un extenso discurso el Conde de Llobregat, representante por Guipúzcoa. Trataría de la cuestión en el plano político, y más que impugnar los dictámenes, «lo será al espíritu general antifuerista que domina aquí y fuera de aquí». En España al vencido se le ha perdonado siempre, pero ahora había una atmósfera contraria de calumnia y acusación, por lo que pedía serenidad y justicia. Insinúa que hay un movimiento revolucionario que pretende explotar la cuestión foral, «y cuyo fin es divorciar, si fuera posible, al rey D. Alfonso de las Provincias Vascongadas». Pero deben reforzarse los lazos entre ellos.

---

[368] *IBID*., 2946-51.

Hace una defensa entusiasta de los liberales de las Provincias Vascongadas, de sus esfuerzos en los sitios de San Sebastián y Bilbao, de su adhesión a la Restauración, y de la buena fe de las poblaciones rurales, que si se alzaron fue «movidos y engañados por indignas instigaciones» y obligados por la fuerza a «sacar los mozos». Además, no solo las Provincias Vascongadas se han levantado en armas, sino otras regiones también como Valencia, Cataluña y otras del centro.

Estudia la relación de los Fueros y la última Guerra Civil, con afirmaciones audaces, como de que los carlistas hubieran tratado mal los Fueros, de que eso originaron las discusiones entre las Diputaciones a guerra carlista y el pretendiente, y precipitaron el desenlace de la guerra. «Los fueros, lejos de ser un elemento de desorden y de rebelión en aquel país, son todo lo contrario; son el vínculo que más fuertemente une a las Provincias Vascongadas con la madre Patria». Por eso no debían «quitar a aquel país sus libertades, que ama extraordinariamente». Además, si aplicaban la contribución y la quinta generales a las Provincias Vascongadas, «conseguiréis que aquel país, que no podrá resistir las contribuciones, se despueble», y se debilitaría la defensa en la frontera con Francia.

Alude ahora a las conversaciones de los comisionados con Cánovas, y defiende a aquéllos:

> «Debe defender de un cargo que se hace a los comisionados de las Provincias Vascongadas por haberse mostrado tan intransigentes, por no haberse prestado a un arreglo. Señores, no era posible transigencia habiendo diversidad en los principios; desde el momento en que la interpretación del Sr. Presidente del Consejo de Ministros y la de los representantes a las Provincias Vascongadas eran antitéticas en la esencia misma de las cosas, no cabía transacción de ninguna clase, y era excusado seguir adelante, porque faltaba la base del edificio, y no teniendo base el edificio no podía levantarse».

Acude después a un delicado argumento. Las Provincias Vascongadas españolas se consideraban más felices que las Provincias Vascongadas francesas, se jactaban con ellas de que pagaban menos, «de que estaban mejor con España que sus hermanos con Francia»; y ahora «podrían ver se les devuelve el argumento, diciendo: vosotras vais a pagar el 25 por 100, y nosotras no pagamos más que el 8 por 100». «Y esta iba a ser una grande modificación para nuestro amor propio nacional».

Los vascongados, adheridos a sus instituciones, siempre protestarían contra esta Ley, reclamando su derogación, no la podrían admitir como legalidad común, acudiendo en tiempos más serenos al rey y a las Cortes para que se les hiciera justicia. «Y por último, sres. diputados o senadores, os pedimos que nos

amparéis en nuestro derecho y que devolváis a las Provincias Vascongadas sus fueros y sus libertades»[369].

Defiende ahora el dictamen o voto de González Fiori el Marqués de la Vega de Armijo, que acusa al Gobierno de no resolver la cuestión de los Fueros, tanto aquí como «en otro donde ya se ha dilucidado la cuestión» –aludía seguramente al aprobado artículo 24 para Navarra en la Ley de Presupuestos–, «de no resolverla en armonía con los sentimientos expresos y manifiestos de los diputados de la Nación, toda vez que al dictamen de la mayoría de la Comisión se le da el carácter de una gran cuestión ministerial», de ejercer presión política en el Congreso y en el Senado.

Censura también, lo estima muy chocante, que cuando se proclama que después del caos de la resolución de septiembre, no existían ni Constitución ni leyes orgánicas, «no hubo inconveniente en exhumar la única ley que podía servir de base para sostener como legales los privilegios de las Provincias Vascongadas, sin tener en cuenta para nada que esa Ley de 1839 que ahora invocaban las Provincias Vascongadas con satisfacción, de la cual hablaba hoy hasta con gusto el Sr. Conde de Llobregat, era una ley completamente desatendida por aquellas Provincias, diga lo que quiera S.S.»; y continúa:

> «Cuando yo veía levantarse al Sr. Presidente del Consejo de Ministros, y le oí explicar cuál era su punto de vista y exhumar la ley de 1839, confieso con lealtad y franqueza entendí que el Gobierno se proponía hacer de las Provincias Vascongadas otra Navarra del año 41; pero cuál habrá sido mi asombro al ver que cuando de Navarra se trata no se la confunde ya con las Provincias Vascongadas, ni se trata esa cuestión dentro del actual proyecto, sino que por un artículo de la Ley de Presupuestos se resuelve la más grave y trascendental de todas las cuestiones que aun quedaba por resolver en aquella provincia».

Vuelve a las incidencias de la guerra. «Es menester no olvidar que esas provincias, que aparecen tan sumisas hoy al rey legítimo, tan entusiastas por la causa del rey Don Alfonso, no respondieron uno ni otro día a su vez cuando les brindaba con la paz, y aun les ofrecía la conservación de sus Fueros». Fue preciso seguir la contienda y grandes esfuerzos para alcanzar «la victoria solo por el triunfo de las armas, sin convenios, sin acuerdos de ninguna especie». Por eso su extrañeza y la de la opinión del país cuando se quiere «respetar de nuevo por completo ciertas exenciones, según las llaman los vascongados, y privilegios el resto de la Nación», respetar «a gran parte de las instituciones que tienen más medios y más raíces para contribuir de nuevo a un levantamiento semejante al que tantas veces hemos deplorado»; cuando se desoyó la opinión del país «y

[369] *IBID*., 2952-8.

siguiendo su curso el pensamiento que el sr. presidente del Consejo de Ministros había iniciado al exhumar la antigua Ley de1839, se procedió a un llamamiento siempre desatendido por las Provincias Vascongadas».

Recuerda lo sucedido en las conversaciones con los comisionados vascos, cómo estos continuaron «su marcha tranquila, pacífica, pero de resistencia pasiva, que tan felices resultados ha dado para lo que ellos llaman sus fueros y libertades»; «que no trajeron poderes para tratar, que no trataron, y que se retiraron haciendo una protesta semejante, aunque privada, a la que con toda solemnidad ha hecho en este sitio el Sr. Conde de Llobregat».

> «Esa enérgica voluntad que todos vemos y sobre todo influye, algunas veces con demasiada pesadumbre del Sr. Presidente del Consejo de Ministros, se estrella, sin embargo, contra esa resistencia pasiva, sin lograr mover el ánimo de S.S. a modificar el plan que se había propuesto imponer a las Cámaras. Todo era inútil».

Contesta a Llobregat sobre los Fueros y la guerra, a su afirmación de que la cuestión de Fueros no había entrado para nada en el levantamiento de las Provincias Vascongadas:

> «Hay en esta cuestión una cosa muy singular. Siempre que las Provincias Vascongadas quieren combatir, entra por mucho la cuestión de los fueros. Esto que indudablemente es un ardid, en el buen sentido de la palabra, les ha producido grandes resultados; pero no podemos aceptarlo con esa facilidad que desea el Sr. Conde del Llobregat los que hemos visto que las Provincias Vascongadas, no solo se levantan hablando siempre de sus fueros, sino que cuando no se levantan asustan siempre con sus fueros».

Además, «el espíritu especial de los Fueros no es, como decía esta mañana el Sr. Conde de Llobregat, esencialmente liberal; es por el contrario de tal naturaleza que su organización siempre produce como consecuencia el absolutismo, en vez de la libertad; los levantamientos de las Provincias Vascongadas, siempre han sido en favor del absolutismo y para imponer a toda España reyes absolutos».

Pasa ahora a tratar de las obligaciones de quintas y contribuciones:

> «Pero dicen los defensores del proyecto del Gobierno que lo importante para la Patria es que aquellas provincias presten el contingente necesario al ejército y paguen las contribuciones en armonía con lo que contribuyen las demás provincias. Esto en el fondo es verdad, pero a veces una cuestión de forma tiene tanta importancia que anula por completo la verdadera cuestión de fondo; en este caso nos encontramos cuando se trata, ya del reemplazo del ejército, ya de las contribuciones. Es necesario que desaparezca ese espíritu autonómico que ven con tanta satisfacción el Sr. Conde del Llobregat y sus compañeros de Diputación, y que con tanto sentimiento vemos nosotros que existe en una parte

> de España, porque lo creemos un gran peligro para la unidad constitucional. Es menester que los soldados que hayan de dar las Provincias Vascongadas no sean los soldados mercenarios comprados por la Diputación, como lo fueron en época reciente, sino los hijos de aquellas provincias, puesto que tienen grandes condiciones para la vida de campaña, como hemos visto, aunque con disgusto, porque estaban en campo enemigo, una y otra vez en las diferentes guerras que en este mismo siglo nos han suscitado; es necesario que entren en la marcha natural de esta sociedad, que se convenzan de que su autonomía es contraria a sus intereses, como podrá probarse fácilmente, yendo, como iremos, paso a paso, viendo cuál es esa administración foral tan decantada; es necesario que los soldados se acostumbren a ser los soldados de la Patria, y no exclusivamente soldados de las Provincias Vascongadas».

Rechaza las afirmaciones de Llobregat de presentar a las Provincias Vascongadas como «las más desdichadas y en más bajo nivel económico que las demás de la Monarquía», para demostrar con datos presentados por Sánchez Silva en el Senado, comparándolas con Lugo, semejante a las Vascongadas, la diferencia de tributación: Lugo pagaba 20 millones de reales entre todos los impuestos, «las Provincias Vascongadas no puede aducir el dato de lo que pagan, por la sencilla razón de que no pagan nada, pero en cambio puedo presentar el dato de lo que cobran», extendiéndose en datos de servicios y de pagos por Culto y Clero, «consumen [las Provincias Vascongadas], en fin, del Erario público 18 millones de reales, es decir, dos millones menos de lo que paga Lugo, o lo que es lo mismo, que la provincia de Lugo va a cubrir las atenciones de las Vascongadas».

Siente también tener que hablar de Navarra, que «no solo no es pobre, sino que es rica, pero por desgracia, a pesar de su riqueza no ha contribuido como debía a las cargas del Estado: ahora va a contribuir proporcionalmente, y allí sucede como en las Provincias Vascongadas…», pues según la «Estadística de Navarra» de Florencio Sanz Baeza, la riqueza imponible ascendía a 214 millones de reales, de los que el Tesoro podía obtener 55 millones, que junto a los 42 de las Provincias Vascongadas y descontando los 13 millones de Culto y Clero, quedarían 84 millones (contra solo los 5 millones que obtenía Navarra).

Ataca duramente a Llobregat sobre las comparaciones y afirmaciones con las Provincias Vascongadas de Francia, y le asegura que no se dará tal deslealtad de querer las españolas pasar a ser francesas.

Terminó quejándose de la rigidez del Gobierno: «no se quiere alteración alguna. Ha podido haber alteraciones en la Constitución del Estado; las puede haber en las demás leyes; solo esta es necesario que se vote como salió del cerebro del primero que por parte del Gobierno inauguró aquí estos debates». Y, con dolor, protestaba

> «contra esa tendencia que tan funestos resultados puede traer a la Patria y a la sombra de la cual van a quedar en esta ley los gérmenes quizás de una nueva lucha en las Provincias Vascongadas, en donde la prudencia y el patriotismo nos aconsejan no olvidar que ha habido ya dos guerras civiles en el presente siglo»[370].

El diputado navarro, Los Arcos, contestó diciendo que los datos sobre Navarra debió exponerlos en la discusión sobre ella con ocasión del artículo 24 de la Ley de Presupuestos, y con diversas consideraciones sobre otros pagos y cargas que Navarra tenía según la Ley de1841, sin aducir datos numéricos en contra.

A continuación Mena y Zorrilla, por la Comisión, y Ulloa, en favor del voto particular y en contra del Proyecto gubernamental, insistieron en las respectivas posiciones, sin cambios importantes.

Concluyó la sesión del 12 de julio con la intervención del presidente del Consejo de Ministros, Cánovas del Castillo.

Contra el Marqués de la Vega de Armijo, que afirmaba había imposición del Gobierno en hacer cuestión de Gabinete la aprobación del Proyecto presentado por este, dice que efectivamente por su trascendencia lo era oportuna y necesariamente, pues era de aquellos problemas que para resolverlos precisan saber los Gobiernos de una manera definitiva y concreta si tienen o no la confianza de los Cuerpos colegisladores. El Gobierno pensaba que cualquier otra solución que la presentada sería inconveniente, que por ello era «la única que el Gobierno puede intentar por su propio y hondo convencimiento, […] y que siéndole imposible aplicar otra solución distinta, el rechazar la única que cree conveniente, le imposibilitaría de continuar en este banco». Realmente, el Gobierno tenía ese derecho, pero forzaba la solución. Recordemos que en 1839, a pesar de la dura discusión sobre los Fueros y su compatibilidad con la Constitución, el Gobierno, a pesar de la mayor amplitud de la cuestión, no planteó la cuestión de Gabinete, y admitió adiciones a su proyecto.

Defiende la postura del Gobierno. Si no se está tratando de una ley de castigo o de victoria, cosa en que todos están conformes, el Gobierno cree que la Ley de 1839 está vigente, y que sus principios son válidos hoy, como lo han sido para todos los Gobiernos del período que media desde el fin de la primera guerra civil carlista. Si se sostiene que todo se borre, que se destruyan todos los Fueros, su fundamento solo puede ser el castigo y la victoria. La guerra última, como la de 1833-40,

---

[370] *IBID*., 2959-73.

> «es hecho bastante importante para modificar el estado de las cosas y de las instituciones vascongadas, pero la diferencia está en que yo, que creo que este hecho es bastante para que examinemos imparcialmente lo que el interés del país exige, lo que la conveniencia pública reclama, lo que la equidad aconseja, no lo tengo por bastante para llevar el rigor a último extremo, para negarme a todo género de contemplaciones, para presentar de una manera escueta y desnuda, y no ya delante de nuestros adversarios de las Provincias Vascongadas, sino delante de los que nos han ayudado en la victoria, la ley misma de esta victoria en toda su desnudez, en toda su intransigencia, en todo su rigor. Esta diferencia, bien perceptible, de conceptos que se aproximan, pero que no pueden confundirse, es la diferencia entre el punto de partida del Sr. Ulloa y de las personas que como él opinan y el punto de partida que yo he tenido al proponer a la deliberación de las Cortes el Proyecto de ley que se discute.
>
> Pero he procurado más; para quitar a esta resolución de las magnánimas Cortes y de la magnánima Nación española todo lo que pudiera parecer venganza o castigo, he tratado, es verdad, de aproximar esta resolución en todo lo posible a lo que la Ley de 1839 tenía ya de antemano previsto».

El párrafo siguiente del discurso resume la situación, no solo para las Provincias Vascongadas, sino también para Navarra, en el pensamiento del Gobierno:

> «La Ley de 1839, tenía ya un comentario auténtico, comentario que era de todo punto imposible de excusar, y este comentario era la Ley de 1841 que se hizo para aplicarla a Navarra; y en aquel tiempo y en el instante en que S.M. el Rey Don Alfonso XII, se presentó al frente del ejército delante de las Provincias Vascongadas, si las Provincias Vascongadas hubieran depuesto las armas y se hubieran sometido, yo no me hubiera atrevido a proponer a las Cortes de la Nación medida ni reforma que pasara un ápice más allá de la Ley de 1841 otorgada a Navarra. Porque los acontecimientos se han realizado de otra suerte, porque en mala hora para ellas y para el resto de la Nación las Provincias Vascongadas y Navarra, o cuando menos una parte de esas provincias se mantuvieron en armas, no puede estar la cuestión planteada en los límites estrictos de la Ley de 1841, como ha tenido ocasión de exponerlo días pasados. Hace falta más, y ese más se ha propuesto, y ese más votado lo tiene el Congreso de los Diputados para Navarra, como lo han votado los sres. senadores para las Provincias Vascongadas».

Cánovas quiere tranquilizar a los que se oponen al Proyecto. Los deberes constitucionales de los españoles se cumplirán en las provincias también, en términos un tanto optimistas, en parte desmentidos después por la realidad.

> «Pero en todo caso, yo debo declarar lo que creo en conciencia y expuse aquí el otro día después de haber leído la discusión que tuvo lugar principalmente en el Senado a propósito de la Ley de 1839.
>
> Yo creo que sean cualesquiera las exenciones que se hayan dado puedan concederse a la provincia de Navarra y a las Provincias Vascongadas, hay un

> principio que ha quedado, que está en realidad y que tenía que quedar necesariamente aquí fuera de toda duda, y es que lo que para las atenciones generales del país y para el cumplimiento de los deberes de todos los españoles decreten las Cortes con el rey, eso será ley para todos y será cumplido por todos sin las resistencias que el Sr. Ulloa ha imaginado esta tarde.
>
> No hay, pues, motivo alguno, a lo menos motivo fundado, sres. diputados, para sostener ni por un instante, que aquí no queda consignada, y expresamente consignada, la unidad constitucional. Todo aquello que signifique desigualdad entre un español y otro español está destinado a sucumbir por obra del tiempo y de la Providencia, por la ley de formación de las nacionalidades, por el principio de asociación que reúne a los individuos de las naciones entre sí y que impide que en esas asociaciones haya individuos de desigual condición y que sigan desiguales fortunas».

La sesión del día 13 de julio comenzó con las rectificaciones en torno a los discursos pronunciados en torno al voto particular de González Fiori, verificándose al final la votación sobre el mismo, que arrojó 188 votos en contra y 37 a favor. Resultaba, pues, abrumadora la mayoría en favor del Gobierno.

La discusión del voto particular había definido en lo esencial las tres posturas de la minoría constitucional; de los diputados vascongados, que pedían que no se modificase el estado actual y que no se aprobase la Ley; y la de la mayoría, que junto al Gobierno, daría la aprobación el texto de la Ley.

Hemos leído el resto del extenso debate, y no hemos encontrado novedades importantes sobre lo dicho en las primeras sesiones. Únicamente se ha de recoger lo tratado en un momento importante del debate, que se refiere a la Ley de 1839, y a las conversaciones con los comisionados vascos en la primera quincena de mayo de 1876.

Lasala, buen jurista y diputado por Guipúzcoa, había aludido en su discurso a las citadas conversaciones y al cargo hecho por varios diputados de la minoría constitucional de que los comisionados vascongados, con una resistencia pasiva, habían impedido el desarrollo de las mismas.

Lasala discrepa, no era cierta esa acusación. Lo ocurrido era, según su información, que el presidente del Consejo de Ministros había pedido a los comisionados la adhesión a un principio constitucional, una declaración de principios, en lugar de pretender llegar «a soluciones prácticas, a lo que si puedo expresarme así, llamaré una avenencia».

Pero «esa adhesión, esa declaración, no podían darla ni admitirla los comisionados, que además de tener a su juicio un derecho preexistente, citaban textos en cuanto a la significación de la frase «unidad constitucional» que en vano ha tratado de rebatir el Sr. Cánovas». Y se extendió en consideraciones sobre el debate de la Ley de 1839, que se ha estudiado en la segunda parte.

Contesta Cánovas que no eran exactas las afirmaciones de Lasala que había sido mal informado. Y en la discusión se apeló a las actas que tenía en su poder el presidente del Consejo, que transcribe literalmente el *Diario de Sesiones*. De ellas se toman los párrafos necesarios para formar juicio sobre el criterio del Gobierno en cuanto a los deberes constitucionales, sobre el sentido de la audiencia en la Ley de 1839, y sobre el parecer y posición de los comisionados vascos.

Las conferencias se celebraron entre estos y Cánovas, presidente del Consejo de Ministros, y las actas van firmadas por el secretario de la Comisión, Esteban Collantes, y por algunos de los comisionados, en representación de todos ellos, con el visto bueno del presidente del Consejo.

Acta del 1 de mayo de 1876

«Abierta la sesión a la una y cuarto, con asistencia de los señores arriba mencionados, el Sr. Presidente del Consejo de Ministros manifestó que consideraba inútil exponer los antecedentes del asunto que daba lugar a aquella reunión, que todos los presentes los conocían, así como no podía ocultárseles el estado general de la opinión en el país durante y después de la guerra, que reconocía que la primera reunión no podría tener probablemente otro carácter que el de preparatoria, con mucho, por consiguiente, de confidencial; que en este concepto se limitaría a exponerles que, sin perjuicio de proponer y tratar también cuando y como fuera más oportuno la modificación general de los fueros de las Provincias Vascongadas, el primero y más urgente deseo del Gobierno era oírlos sobre su propósito de extender inmediatamente los deberes constitucionales de todos los españoles a los habitantes de las tres Provincias Vascongadas, como en principio se cumplían desde 1841 en Navarra; que sobre ello los oiría, en los términos precisos que prefijó la Ley de 1839, por más que muchos considerasen esta como no vigente por consecuencia de los últimos sucesos; que una vez oídos, el Gobierno se reservaba el derecho que aquella ley misma le reconoció, de proponer a las Cortes las disposiciones que juzgara convenientes, a fin de que, por de pronto, y desde luego, quedase a salvo la unidad constitucional de la Monarquía, en los términos que literalmente expresa el artículo 6º de la Constitución de 1837, por lo cual hay que interpretar la Ley de 1839, y tal como a juicio del Gobierno debió quedar desde poco tiempo después de la promulgación de aquella ley; que estaba, en fin, dispuesto a oírles inmediatamente o a señalar día especial en que oírles, dado el carácter de preparatoria de aquella primera reunión, según tuviesen los convocados por mejor y más oportuno.

Después de un ligero debate, en que tomó principal parte el Sr. Sagarmínaga, y enterados los comisionados del objeto concreto de la reunión, se acordó que el domingo 7 del corriente se juntarían de nuevo los comisionados en la Presidencia para decir cuanto se les ofreciera y pareciese sobre el propósito del Gobierno que su Presidente acababa de exponer».

Acta del 7 de mayo de 1876

Cánovas resume lo expresado en la sesión anterior:

«El Sr. Sagarmínaga, después de manifestar que tanto él como los demás comisionados habían consultado con sus respectivas Diputaciones la forma de continuar la audiencia a que habían sido llamados por el Gobierno de S.M. dijo que según las instrucciones que tenían recibidas, en cumplimiento de su deber, estaban en el caso de hacer presente, con el mayor respeto, que la interpretación dada por el Gobierno al artículo 1º de la Ley de 25 de octubre de 1839 no estaba conforme con lo que ellos juzgaban interpretación auténtica, y que en este concepto no podían continuar los trabajos hasta tanto que no quedara este punto esclarecido y fijado.

Dijo que las Provincias Vascongadas, dentro de sus fueros, prácticas y tradiciones, estaban dispuestas a conllevar las cargas del Estado en la medida de sus fuerzas, imponiéndose para ello los sacrificios necesarios. En comprobación adujo diversas consideraciones, y recordó que con motivo de la guerra de África, de la insurrección cubana, así como para la terminación de la última guerra civil, los vascongados habían contribuido con soldados. Terminó manifestando que no todos los que habían militado en las filas carlistas habían ido voluntariamente, y que podía sostenerse que muchas provincias de España han dado más voluntarios a la facción y han contribuido más a la prolongación de la guerra que las mismas Provincias Vascongadas.

El Sr. Acilona manifestó que la interpretación dada al artículo 1º de la Ley del 39 por el Sr. Presidente del Consejo de Ministros en la primera audiencia había ya causado honda impresión en las Provincias Vascongadas, por creerse que envolvía indirectamente la nivelación de aquellas provincias con las demás de España. Dijo que las Vascongadas reconocían el espíritu de justicia y el patriotismo en que se inspira el Gobierno en todos sus actos; pero que sentado el principio de la unidad constitucional en los términos ya expresados, podrían otros Gobiernos sacar consecuencias en daño de las Vascongadas.

Dado el buen deseo que anima a las Diputaciones Forales, y con objeto de armonizar todos los intereses, propuso que para llevar a efecto la modificación se adoptase el procedimiento seguido con Navarra y con las mismas provincias en los años 1841, 1846 y 1852. Recordó que el Gobierno de 1841, después de concluido el arreglo de los fueros con los comisionados de Navarra, aun creyó conveniente remitir lo acordado para su aprobación a la Diputación. Terminó declarando que el no haber traído instrucciones terminantes de las Diputaciones y Juntas consistía tan solo en la creencia en que estaban de que el Gobierno tendría formulado su proyecto y les concedería el tiempo suficiente para estudiarlo; pero de ningún modo debía atribuirse la falta de poderes a lo que maliciosamente ha supuesto la opinión.

El señor de Velasco manifestó que la cláusula salva la unidad constitucional del artículo 1º de la Ley del 39 se interpreta por los vascongados suponiendo

que uno era el monarca, una la representación nacional, y uno el territorio, dadas las explicaciones que al discutirse la Ley manifestaron sus autores, y toda vez que aun en los tristes días de 1841, en que el general Espartero introdujo grandes perturbaciones en el régimen foral procurando realizar la unidad, nunca pretendió aplicar el artículo 6º de la Constitución del 37 como medio de conseguirlo».

Después de una intervención del Sr. Lahidalga que «terminó preguntando al sr. presidente si se declaraba inflexible el Gobierno de S.M. en su criterio respecto a la interpretación del artículo 1º de la Ley de 25 de octubre de 1839», el sr. presidente del Consejo de Ministros en varias ocasiones en que durante esta audiencia usó de la palabra, dijo en resumen lo que sigue:

«Que el procedimiento de la Ley de 1839 se cumplía y realizaba con solo llamar solemnemente como se ha llamado a los comisionados de las Provincias y oír cuanto se les ofrezca exponer sobre todos los diversos aspectos de la cuestión, quedando luego la resolución libre a las Cortes con el Rey.

Que el artículo 1º de la Ley de 1839, tiene indudablemente el sentido de dejar a salvo, o sin perjuicio, la unidad constitucional en lo que tuviera de oneroso para los vascos; que en lo que de favorable tuviese no había por qué hacer reserva semejante, siendo de notar sobre esto tres hechos importantes: primero, que la provincia de Navarra reconoció en principio en 1841 que tal era el sentido de la Ley de 1839, conviniendo en contribuir al reemplazo del ejército y a los gastos de la Nación. Segundo, que el Gobierno y la Administración pública no han vacilado ni un día siquiera en dar a la ley de 1839 igual sentido. Tercero, que desde 1840 hasta 1851, según resulta de un expediente del Ministerio de Hacienda que tenía en las manos, y del cual leyó varios documentos, el Gobierno ha tratado varias veces con las Provincias Vascas, ya directamente, ya por medio de los comisionados reunidos con igual objeto que los presentes, siempre bajo la base fija, expresa y terminante de que los vascongados estaban obligados por la Ley de 1839 a levantar ni más ni menos que todos los demás españoles las cargas del Estado, sin que por esto las referidas provincias ni los dichos comisionados se creyeran entonces en el caso de abstenerse de exponer cuanto se les ofreció y pareció en aquel tiempo acerca de la forma y manera de repartir y exigir a las Provincias Vascongadas el cumplimiento de las cargas públicas.

Que el Gobierno, después de la guerra pasada no concluida por ningún convenio, y del espíritu general de la Nación, irritado contra la mayoría de los habitantes de las Provincias vascas por su última y tenaz rebelión, aunque nadie desconociese ni olvidase los heroicos servicios prestados por una minoría inteligente y valerosa de las dichas provincias, tiene que mantener ante todo lo que en 1840 y 1851 mantuvieron los Gobiernos sus predecesores, y se ha mantenido siempre, es a saber: que la unidad constitucional exige que todos los españoles, inclusos los vascos, contribuyan a levantar las cargas del Estado.

Que sobre este punto especial quería oír y ha oído a los comisionados en la sesión que se estaba celebrando, a fin de llevar inmediatamente a las Cortes el proyecto de ley que realice la unidad constitucional.

Que en dicho proyecto de ley se proponía el Gobierno pedir autorización a las Cortes para arreglar, oídas siempre las Provincias Vascongadas, todas las demás cuestiones pendientes y que se refieren a la cuantía con que deben contribuir las provincias dichas al sostén de las cargas de la Nación, a la forma en que mejor puedan prestarse los servicios, y a la administración interior y tradicional de las provincias.

Finalmente, que con este último objeto deseaba el Gobierno que desde luego expusiesen los comisionados al Ministro de Hacienda cuanto tuviesen por conveniente respecto a las contribuciones que deben exigirse a las Provincias para que cumplan sus deberes constitucionales.

Oídas las razones expuestas por el Sr. Presidente del Consejo de Ministros, los comisionados creyeron que no podían dar por el momento, y sin mayor meditación, ninguna otra respuesta. Creyeron además que habiendo de reunirse una vez más la comisión de todas suertes para que se les oyese esta acta y prestar conformidad a su contenido, se reservaba hacerse cargo de las últimas palabras del Presidente del Consejo de Ministros».

Acta día 12 de mayo de 1876.

«Después de un ligero debate, en que tomaron parte varios señores comisionados, defendiendo con el mayor empeño que la interpretación auténtica de la frase *sin perjuicio de la unidad constitucional*, es la dada por las Diputaciones forales, tal como la había sostenido el Sr. Velasco en la sesión anterior, el Sr. Presidente se mantuvo por su parte en lo que anteriormente había dicho, añadiendo que sobre esa base presentaría el Gobierno a las Cortes el proyecto o proyectos de ley que estimare oportuno.

El Sr. La Hidalga, dijo que oídas las terminantes afirmaciones del Sr. Presidente del Consejo de Ministros, estaban los comisionados en el caso de considerar terminado su mandato, por lo cual le pedían la venia para retirarse. Todavía evocó, sin embargo, otra vez, el recuerdo de los sacrificios hechos por las Provincias, asegurando que en su concepto, si las capitales y muchos pueblos que estuvieron al lado del Gobierno hubiesen sido simpáticos a la causa del Pretendiente, aun ardería la guerra civil con todos sus horrores. Y finalmente, dijo que aun cuando las Cortes resuelvan la cuestión a que se refiere el artículo 1º de la Ley de 1839, o sea la de la unidad constitucional, de acuerdo con el parecer y propósitos manifestados por el Gobierno, no creían los comisionados que queda desierto para las Diputaciones el derecho que les asiste por virtud del artículo 2º de la misma Ley de 25 de octubre de 1839 antes citada.

Todos los señores comisionados se adhirieron a lo que dicho por el Sr. La Hidalga, y el Sr. Presidente declaró enseguida terminada por ahora la audiencia de los comisionados de las Provincias Vascongadas, convocados con el solo objeto

> de ser oídos por la Real Orden de 6 de abril último, de acuerdo en esto con lo que para otros casos prescribía el artículo 2º de la Ley de 1839, reservándose llevar inmediatamente a las Cortes el proyecto o proyectos de ley que estime oportunos, y acordando que todo lo dicho por los señores comisionados y por S.E. en esta sesión constase en acta»[371].

El 19 de julio de 1876 terminó el debate de la Ley, se aprobó el artículo 6º, que leyó, se votó y se aprobó definitivamente el texto de la Ley que sería promulgada el día 21 siguiente. Contra la tesis vasca de que la Ley de 25 de octubre de 1839 era pactada por traer origen del Convenio de Vergara, las Cortes como la Corona ejercitaban su potestad legislativa, y la sustituían por la aprobada, sin que hubiera mediado convenio alguno, antes bien, como en el caso de Navarra, una clara disconformidad.

4. CONFERENCIAS EN PAMPLONA, SIN ACUERDO. REAL DECRETO DE 19 DE FEBRERO DE 1877

La Ley de 21 de julio de 1876 sobre quintas y contribuciones en las Provincias Vascongadas, y el artículo 24 de la Ley de Presupuestos de la misma fecha, relativo a las contribuciones en Navarra, constituían la nueva situación legal para las Provincias. Decretadas y sancionadas ambas leyes por el Poder legislativo, contra la opinión expresa de los comisionados de las cuatro provincias, oídos en las conversaciones del mes de mayo en Madrid, y también a pesar de la oposición manifestada en los Cuerpos colegisladores por sus representantes, significaban, como queda estudiado para las Provincias Vascongadas, una definitiva situación legal, que sustituía a la Ley de 1839, que no había sido cumplida respecto a ella; y respecto a Navarra, la primera modificación de la Ley de 16 de agosto de 1841.

Antes de finalizar el año, el Gobierno se dispuso a ejecutar las dos Leyes. Pero conocedor de la resistencia de las cuatro provincias al cumplimiento de lo legislado y de su propósito de mantener la situación anterior, sigue un procedimiento paralelo: al mismo tiempo que dicta acuerdos de aplicación o vuelve a conferencias con la Diputación de Navarra para encontrar una vía de conformidad para el cumplimiento del artículo 24, recaba del Legislativo facultades extraordinarias y discrecionales para su ejecución. De esa sincronización da cabal idea el siguiente cuadro, que se desarrollará a continuación:

Noviembre 1876. Tres Reales Órdenes de extensión de Impuestos a Navarra.

---

[371] *IBID*., 3191-2 y 3196-200.

Noviembre 1876. Presenta el Gobierno el Proyecto de Ley de 10-01-1877, sobre facultades extraordinarias.

11-12-1876. El Congreso dictamina el proyecto.

15-12-1876. Enmienda para supresión artículo 5º de seis diputados, dos de ellos de Navarra.

18-12-1876. Nombramiento de Comisario regio para Navarra al Marqués de Tejada-Valdosera.

22-12-1876 a 5 de enero de 1877. Conversaciones en Pamplona con autoridades y Diputación.

27-12-1876 a 5 de enero de 1877. Debate en las Cortes del Proyecto de Ley.

10-01-1877. Promulgación de la Ley.

2-02-1877. Las Diputaciones vascas niegan cumplimiento y piden derogación. Ley 1876.

19-02-1877. Real Decreto fijando cupo Contribución Territorial de Navarra.

27-02-1877. La Junta General de Álava transige en negociar.

Abril 1877. También acuerda negociar la Junta particular de Guipúzcoa.

5-05-1877. Real Decreto de 5 de mayo de 1877. Ante la negativa a conferenciar de Vizcaya, el Gobierno decreta la ampliación de la legislación general y de los impuestos nacionales.

12-07-1877. Ley de 12 de julio de 1877. Artículo 8, autoriza el Gobierno para establecer en Navarra todos los impuestos nacionales que no estén ya planteados.

Sin que la documentación de noticia de ninguna conferencia o trato previo, en la sesión de la Diputación Provincial de Navarra de 23 de noviembre de 1876 se leen tres Reales Órdenes de fecha 23 de octubre anterior, transmitidas a través de la Administración Económica de la Provincia, para hacer extensivos a ella, «en virtud de la autorización contenida en el artículo 24 de la Ley de Presupuestos vigente», procediendo «de acuerdo con el Gobernador y la Diputación, si a ello se avienen, tres impuestos: el de papel sellado y demás efectos timbrados, la Contribución de Consumos, y el impuesto del artículo 5º, sobre los presupuestos de ingresos municipales. Debe hacerse notar que la exención del papel sellado era un precepto expreso de la Ley de 16 de agosto de 1841, la Contribución de Consumos había motivado numerosas discusiones sobre la interpretación del artículo 24 de dicha Ley; y la imposición sobre los ayuntamientos incidía en la parcela quizá más típicamente foral del arreglo de Fueros.

La contestación de la Diputación es enérgica y escueta, y niega la validez del artículo 24 de la Ley de Presupuestos:

> «Se ha recibido en esta Diputación las tres comunicaciones de V.S. fecha 18 del actual concernientes a la introducción del papel sellado en esta provincia y establecimiento de contribuciones desconocidas y contrarias a la letra y espíritu de la Ley de 16 de agosto de 1841. Esta circunstancia revelará a V.S. que la Diputación inspirándose en la Ley y en cuantos preceptos ha podido consultar no tiene que manifestar por ahora otra cosa que la notoria ilegalidad de los impuestos, a que se refieren las mencionadas comunicaciones y a reserva de transmitir a V.S. la resolución que se adopte cuando la Corporación se reúna en pleno, se limita en esta ocasión a acusar a V.S. el recibo de esos oficios. Dios… Pamplona, 23 de noviembre de 1876. Sr. Diputado. Sr. Administrador económico de esta Provincia»[372].

Ante la situación, el Gobierno nombra comisario regio que se desplaza a Navarra, conferencia con todas las autoridades y Diputación, e informa al Gobierno que proponga las medidas convenientes. La Real Orden de nombramiento, de fecha 18 de diciembre, transmitida por conducto del Gobernador Civil, es como sigue:

> «S.M. el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer que el Consejero del Estado D. Manuel Aguirre de Tejada, Conde de Tejada de Valdosera, pase en calidad de Comisario Regio a esa Capital de la Provincia, a fin de que conferenciando con el General en Jefe del Ejército del Norte, con las Autoridades y Diputación Provincial, informe y proponga en su caso al Gobierno lo que corresponda relativamente al planteamiento del artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio último y demás cuestiones enlazadas con la situación actual de dicha provincia. Lo que de R.O. comunico a V.S. para su conocimiento y efectos oportunos, manifestándole al propio tiempo, es la voluntad de S.M. que V.S. y todos los funcionarios que de su autoridad dependan, presten al Comisario toda la cooperación, etc.
>
> Excma. Diputación **Foral** y Provincial de Navarra. Y se le acusó el recibo»[373].

Las conferencias con la Diputación tienen lugar los días 22, 23 y 30 de diciembre de 1876, y los días 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de enero de 1877, y no constan detalladas excepto la final del día 6 de enero. Lo sustancial de ellas está recogido en el acta de la sesión extraordinaria de la Corporación de 5 de enero, celebrada sin la asistencia del comisario regio, «para deliberar y resolver sobre la misión del Excmo. Sr. D. Manuel Aguirre de Tejada, Conde de Tejada…».

---

[372] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 88, sesión de 23 de noviembre de 1876.

[373] *IBID*., sesión de 21 de diciembre de 1876.

Por acuerdo de la Corporación, el acta hace un extracto de las conferencias celebradas, de las que se toma lo que puede interesar y no está reseñado en el acta del día 6.

En la conferencia del día 22 de diciembre, la Diputación manifestó:

> «Que consideraba conciliable la primera parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos a las disposiciones de la Ley de 16 de agosto de 1841, cuyo concepto venía formado desde época anterior (conversación con el General en Jefe del Ejército del Norte), no tenía inconveniente en entrar a tratar de ese punto, rechazando el uso de la autorización relativa a las contribuciones indirectas y demás ingresos a que se contrae la referida Ley de Presupuestos».

Reitera la Corporación su criterio en la del día 23:

> «Y en cuanto a las demás contribuciones directas como la establecida sobre los derechos de transmisión comprendidas ciertamente en la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos, eran igualmente inadmisibles, porque el artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841 señalaba la única contribución directa que había de pagar la Provincia».

También indica el acta que a petición del comisario regio hizo consulta la Diputación a los diputados y senadores por la Provincia,

> «atendiendo a la intervención que habían tenido en los actos preparatorios para la redacción del artículo 24, a fin de que expresasen si había posibilidad legal de introducción la reforma trascendental que había de producir el uso de la autorización que contiene aquella Ley, que la Excma. Diputación no tuvo inconveniente en dar una prueba de deferencia al Sr. Comisario Regio, formulando esa consulta el mismo día…»
>
> «Que contestada aquella en términos satisfactorios para la Excma. Diputación Provincial y reanudadas las conferencias el día 30 de diciembre, el Sr. Comisario Regio después de expresar su sentimiento por no haber podido venir a un acuerdo en ese punto, propuso tratar de la primera parte del artículo 24 relativa a la Contribución Territorial».

La misión del comisario regio está expresada igualmente en el acta. Había aquel expuesto «que sus atribuciones eran puramente informativas, y por consiguiente que no podía en nombre del Poder central contraer compromisos».

Los motivos de la petición de la Diputación en cuanto a tratar del cambio de cupo de territorial los detalla así:

> «Que habiendo deliberado los Sres. Diputados en las diferentes reuniones que celebraron sin carácter de sesión acerca de la **posibilidad de salvar los principios de la Ley de 1841, alterando sin embargo la cuota de la Contribución Territorial**, ya porque la moneda como mercancía había sufrido detrimento en su valor sobre el año 1841; y también porque al fijarse la cuota de 1.800.000 del artículo 25, si bien, se tuvo en cuenta el importe de los donativos

> que habían votado las Cortes de Navarra en las últimas épocas de su reunión, indudablemente debió también tomarse por base el presupuesto de ingresos y gastos de aquel año, ya finalmente porque el concepto de invariable no lo fija y establece la Ley, aunque se consignó en una R.O. de circunstancias, su fecha 22 de septiembre de 1849, impulsada por su espíritu de equidad y aun de justicia al considerar el aumento progresivo que en España ha tenido la Contribución Territorial […] la Diputación estaba dispuesta a revisar el artículo 25 de la Ley foral, haciendo en su caso el sacrificio necesario para fijar la cifra de la contribución directa, de manera que resultase proporcional. Que como en esa misma conferencia sin carácter de sesión se hubiese tratado de si debía llamarse contribución directa como se califica en el artículo 25 de la Ley de 1841 o debería apellidarse Contribución Territorial, y teniendo en cuenta que por el artículo 26 satisface tanto a Provincia la Contribución de Culto y Clero que con la directa figura en los presupuestos generales como Contribución Territorial, optando los señores diputados por esta última calificación…».

Finalmente, el acta de la sesión del día 5, señala el acuerdo de la Diputación que había de insertarse en el del día siguiente[374], fijando ante el comisario regio y el Gobierno la posición de la Corporación.

La claridad del acta hace innecesarios los comentarios. Es de subrayar la postura de la Diputación de no acatar la Ley de 21 de julio de 1876, y su artículo 24 para Navarra, pues si accede a la modificación del cupo de territorial es dentro de la Ley de 1841; y también la relación de motivos que tiene en cuenta para el cambio del citado cupo, razones que por su carácter tienen valor permanente y están muy bien expresadas por la Corporación, tales como la pérdida de valor de la moneda; la relación entre el cupo y los Presupuestos generales del Estado; que la Ley de 1841 no califica de **invariable** al cupo, aunque lo hiciera así la Real Orden de 22 de septiembre de 1849, que era «de circunstancias»; y la razón de justicia y de equidad de guardar proporción con la Contribución Territorial en el resto de la Nación.

Al día siguiente, 6 de enero de 1876, se celebra la última conferencia, reunida la Diputación en sesión extraordinaria bajo la presidencia del comisario regio, asistido del Inspector general de Hacienda. Por su importancia, se recoge literalmente el acta como apéndice[375].

El vicepresidente de la Diputación expresó la negativa de esta a cooperar en la extensión a Navarra de los tributos nacionales, que era la 2ª parte del artículo 24.

---

[374] *IBID*., sesión de 5 de enero de 1877.

[375] *IBID*., sesión de 6 de enero de 1877. Ver Apéndice núm. 6.

«La Corporación no podía ni debía cooperar al cumplimiento de la segunda parte del expresado artículo 24 **porque la autorización** que esta contiene no puede armonizarse con las prescripciones de la Ley de 1841, en la parte relativa a tributación». Esta es la razón básica, aparte de que, no habiendo sido elegida, sino designada gubernamentalmente, se consideraba con menos autoridad.

El comisario regio invocaría en vano la validez de la Ley aprobada por las Cortes y sancionada por el rey, el cambio en la tributación y los servicios desde 1841, la equidad y la justa proposición de las cargas y la postura generosa del Gobierno en cuanto a la aplicación. La Diputación se mantiene en su posición.

Pasando a tratar de la elevación del cupo de territorial, se enfrentaron en una prolongada discusión sobre la cifra, sin poderse llegar a un acuerdo, quedando consignadas en las actas ambas propuestas, así como la discrepancia. Para finalizar,

> «el Sr. Comisario Regio, protestando contra toda la inteligencia que pudiera darse a este acuerdo (se refiere al acuerdo que contiene la propuesta de la Diputación), que fuese contraria a la Constitución y las leyes del Reino, manifestó quedar enterado y que daría cuenta al Gobierno para su resolución».

Así terminaron las conferencias, que muchos autores denominan «Convenio de Tejada-Valdosera», cuando el hecho es que terminaron en total desacuerdo.

Así lo denominan, por ejemplo, Los Arcos, en su discurso de la legislatura de 1893[376], Aizpún Santafé[377], Garrán y Moso[378], Del Burgo[379], etc. El propio Conde de Tejada recordaba años después, en sesión de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de 21 de febrero de 1899, la resistencia de la Diputación y la tergiversación del concepto:

> «Pues aun en medio de esta resistencia, lo poco concedido fue acompañado de tales declaraciones, que no firmé el Acta de la sesión final y solemne, sino añadiendo en sustancia lo siguiente: *El Comisario Regio, después de protestar de cuanto esta Acta contiene, que pueda ser contrario a la Constitución y a las leyes, manifestó, que quedaba enterado y que daría cuenta al Gobierno para su resolución*. A pesar de todo, a esto se llama allí *el pacto Tejada de Valdosera*, y en él se ha encastillado la Diputación de Navarra, según mis noticias, para negarse a ulteriores exigencias del Gobierno.

---

[376] LOS ARCOS, J., *Intervención en la Ley de Presupuestos, op. cit*., p. 349.

[377] AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica, op. cit*., p. 503.

[378] GARRÁN MOSO, J., *El sistema foral de Navarra y Provincias vascongadas*, Pamplona: Aramburu, 1935, p. 33.

[379] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op.cit*, p. 450.

> Vea el Sr. Sanz y Escartín con cuánta razón le decía, con sincera modestia, que de todo puede calificarse mi comisión menos de *brillante* en resultados.
>
> No han sido mayores, como antes indiqué, los obtenidos de entonces acá. Basta leer el Presupuesto vigente para ver que el estado de cosas es el mismo que hace 22 años. La contribución de inmuebles consignada para Navarra, es de dos millones de pesetas; su Culto y Clero representa un gasto de 785.142 pesetas. En el concepto de cargas de justicia se reconoce a Navarra una de pesetas 450.000. Ni subsidio, ni consumos, ni derechos reales.
>
> No es pues, de admirar que yo no haya quedado prendado del régimen económico-autónomo *Ab uno disce omnes*. ¡Qué difícil es pagar cuando se está en posesión de no hacerlo, y el obligado a ello es árbitro de no efectuarlo!»[380].

El 10 de enero de 1877 fue sancionada la Ley que concedía al Gobierno facultades extraordinarias y excepcionales para Navarra, cuyo debate había finalizado al mismo tiempo que las conversaciones de Pamplona[381]. Pero no será esta Ley la que invoque el Gobierno, ni tampoco la de 1841 como pretendía la Diputación, cuando publique el Real Decreto de 19 de febrero de 1877, ordenando la elevación del cupo contributivo, sino que lo fundamenta en el artículo 24 de la Ley de Presupuestos, no acatado por la Corporación; según el artículo 1º del Real Decreto,

> «En cumplimiento de los dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Presupuestos del 21 de julio de 1876, se señala a la provincia de Navarra como cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería para el presente año económico, la cantidad de dos millones de pesetas, quedando refundida en esta cifra la de 1.350.000 que venía satisfaciendo por la directa y la de culto y clero, que le fueron asignadas en virtud de la Ley de 16 de agosto de 1841 y Real Orden de 22 de septiembre de 1849»[382].

El Real Decreto no lleva exposición de motivos, y no alude para nada a las conversaciones de Pamplona, ni a la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos.

Como ocurre en mayo de 1876, también ahora existe cierta analogía en las provincias de Navarra y las Vascongadas, que parece útil mencionar. En 2 de febrero de 1877, las Diputaciones vascas, reunidas en San Sebastián, hacen constar a Olazábal, mediador entre ellas y Quesada, general jefe del Ejército del Norte, su negativa a acatar la Ley de 21 de julio de 1876:

---

[380] Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *Actas,* sesión de 2 de febrero de 1899.

[381] Se estudia esta Ley en el número siguiente.

[382] ILARREGUI, P., *Textos legislativos sobre el Régimen Fiscal de Navarra y Memoria sobre la Ley de modificación de los Fueros de dicha provincia*, Madrid, 1966, p. 31.

> «Las Diputaciones se hallan en la imposibilidad de tratar bajo la base de la aceptación de la Ley de 21 de julio por ser contrario a los acuerdos de las Juntas Generales del país.
>
> Prescindiendo de esta base, tienen el mayor deseo de entrar en negociaciones para fijar servicios permanentes de hombres y dinero, y están dispuestas a hacer todos los esfuerzos posibles para que el arreglo sea cosa duradera y patriótica.
>
> En el caso de que no se pudiera prescindir de la ley de 21 de julio, puede dejarse íntegra la cuestión a las Juntas Generales para que, libremente congregadas, resuelvan este punto con toda libertad […] no siendo así, toda negociación con ellas desgraciadamente no puede tener resultado alguno».

Lasala, el representante guipuzcoano en Cortes, comentaba así esta conducta:

> «Y se ofrecía de nuevo un caso rarísimo ya bosquejado en las conferencia del mes de mayo: una misma obligación era aceptada si el Gobierno invocaba la ley más antigua, y no era aceptada si invocaba la más reciente (21-7-76), aunque decretadas las dos por las Cortes y sancionadas por la Corona con la misma facultad y la misma fórmula de completa soberanía; o lo que es lo mismo: había en España tres Diputaciones o Juntas Provinciales que se creían con derecho a declarar que obedecerían a una Ley y no obedecerían a otra. Doctrina era esta propia de Estados confederados, disolvente de una Monarquía con unidad constitucional, según expresaba la misma ley invocada ahora por las Provincias»[383].

En el mes de febrero fue de gran tensión entre el Gobierno y las Diputaciones vascas. Se habían corrido rumores de que Cánovas iba a dejar de lado la Ley de 21 de julio de 1876, por lo que a preguntas de Quesada, contestó el presidente del Consejo, con carta de 6 de febrero:

> «Recibida su carta del 3, debo decirle para evitar confusión que yo jamás he dicho ni dejado entender que afirmaría por una ley el convenio, pacto o arreglo que se hiciere con esas Provincias. Lo que he dicho es que toda modificación de la ley de 21 de julio que me impulsara a acertar el deseo de entrar en buena inteligencia con esas Provincias, la llevaría necesariamente a las Cortes.
>
> Hay entre uno y otro diferencias que el carácter de esos habitantes me obliga a definir con exactitud».

Y reafirmaba el criterio del Gobierno con un telegrama dirigido el día 16 de febrero a los Gobernadores civiles:

> «Como habrá visto en la correspondencia, me he visto obligado a negar los telegramas dirigidos a París y aquí mismo comunicando que el Gobierno iba

---

[383] LASALA Y COLLADO, F., *Los Fueros Vascongados, op. cit.,* vol. 2, p. 160.

> a celebrar un convenio con esas Provincias. Para evitar errores que pueden ser muy perjudiciales, haga Vd. entender a todos que el Gobierno no celebrará nunca ningún convenio ni nada que parezca pacto con esas Provincias. Lo único que el Gobierno puede hacer es entrar en los arreglos previstos en la misma Ley de 21 de julio para facilitar su ejecución […] debiéndose entender ahí de una vez para siempre que cuantas medidas de benevolencia adopte el Gobierno han de entenderse siempre dentro de los preceptos de la Ley de 21 de julio y de la absoluta soberanía en esas Provincias, como en las demás de España, del Rey y de las Cortes»[384].

Al fin, la Junta particular de Álava, en junta general extraordinaria de 27 del mismo febrero, acordó entrar en tratos con el Gobierno sobre el cumplimiento de la Ley de 21 de julio; y lo mismo acordó la de Guipúzcoa en el mes de abril siguiente, ambas eslabonando en lo posible la citada Ley de 21 de julio con la de 25 de octubre de 1839.

Por el contrario, no pudo lograr el Gobierno «establecer un acuerdo para la más fácil ejecución de la Ley de 21 de julio con la Diputación de Vizcaya», y «haciendo uso de la autorización concedida al Gobierno por la Ley de 21 de julio de 1876», se publicó el Real Decreto de 5 de mayo de 1877, por el que se disponía que el Gobierno y la administración de la provincia de Vizcaya se ajustará a las leyes generales de la Nación, y que se establecían desde luego en la provincia las contribuciones e impuestos generales.

Así como para Navarra se había fijado el cupo de contribución de muebles, cultivo y ganadería en dos millones de pesetas por el Real Decreto citado de 19 de febrero de 1877, quedó también determinado para las Vascongadas, por Real Decreto de 13 de noviembre del mismo año, en cuantía de 660.200 pesetas, para Álava, 837.000 para Guipúzcoa, y 1.032.000 para Vizcaya.

El régimen de las Vascongadas vendría a denominarse de «concierto económico», si bien como demuestran Fuentes y Albiñana, la expresión fue introducida en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 para indicar precisamente la pretendida igualación conseguida al aplicarse a las Provincias la Ley de 21 de julio de 1876, con lo que «las Provincias Vascongadas, **dentro ya del concierto económico**, contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas en igual proporción que las demás de España», según indicaba la expresión de motivos del citado Real Decreto de 1878[385].

---

[384] *IBID*., vol. 2, pp. 163-164.

[385] FUENTES QUINTANA, Enrique y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, *Sistema Fiscal Español, op. cit*., p. 747.

Lo que no había conseguido el Gobierno era la aplicación en Navarra del artículo 24 de la Ley de Presupuestos, en su parte segunda relativa a la implantación de los impuestos generales. Esto motivaría el artículo 8º de la Ley de 12 de julio de 1877 de Impuestos Generales para el año 1877-1878, que transcribimos al final del número 6º siguiente.

5. LA LEY DE 10 DE ENERO DE 1877

Por el artículo 5º de esta Ley se dispone lo siguiente:

> «Artículo 5º. Se aplicará sin embargo, 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*.
>
> Se aplicará también por razones puramente militares el artículo 6º de la citada ley y a las poblaciones situadas sobre el ferrocarril desde Miranda hasta Alfaro, y entre esta vía férrea y el río Ebro en el trayecto mencionado, y a los territorios pertenecientes a las provincias de Burgos y Logroño enclavados en la de Álava, o situados entre esta y el río Ebro desde Miranda a Logroño».

El 11 de diciembre de 1876 quedaba dictaminado por la Comisión del Congreso el proyecto de ley, aprobado y remitido por el Senado, sobre el ejercicio de las facultades legislativas por el poder ejecutivo, medidas extraordinarias y suspensión de garantías constitucionales[386].

El dictamen justifica las atribuciones extraordinarias ejercidas por el Gobierno en atención a la Guerra carlista, insurrección en Cuba, restos de las discordias cantonales y circunstancias extraordinarias de la Restauración. Pero la ley no trataba solo de convalidar la actuación y las disposiciones del período de excepción, sino de que, respecto a las Provincias Vascongadas, a Navarra y resto del territorio todavía en ocupación militar, el Gobierno siguiera disponiendo de facultades extraordinarias. La Comisión expresa así su pensamiento:

> «En tales circunstancias, hubiera sido imprudente y hasta insensato despojarse de las facultades extraordinarias, unidas con el poder al recibirlo el nuevo Gobierno. Por tal origen ha venido este ejerciendo dichas facultades; y ahora

[386] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, 3991. Apéndice núm. 4 al núm. 144. El texto del artículo es el mismo en el Dictamen y en la Ley aprobada.

> en fiel cumplimiento del artículo 1º de la Ley de Orden Público, propone a las Cortes desprenderse de ellas, excepto en las tres Provincias Vascongadas, en la de Navarra y en parte de las de Logroño y Burgos, por razones fundadas en la ocupación militar de aquel territorio, y para mejor cumplimiento de la Ley de 21 de julio del año corriente».

Es decir, hay dos razones para prolongación de esas facultades respecto a las Vascongadas y Navarra la continuación de la ocupación militar y las posibles necesidades de cumplimiento de la Ley 21 de julio de 1876, sobre cumplimiento de los principios constitucionales de servicio militar y contribución a los gastos del Estado. El debate, como se verá, confirma ampliamente estas motivaciones.

El artículo 5º es el que afecta a las facultades relativas al cumplimiento de los aludidos principios constitucionales en las Provincias Vascongadas. El camino seguido es, respecto a las Provincias Vascongadas incluir en este artículo de la Ley las «facultades extraordinarias y discrecionales» concedidas ya al Gobierno por el artículo 6º de la Ley de 21 de julio de 1876; y en cuanto se refiere a Navarra, extender a ella las mismas facultades, para asegurar el cumplimiento de los mismos deberes. El resto del artículo 5º se remite ya a las razones militares en torno a la línea del Ebro.

Un grupo de diputados, entre los que figuraban los navarros Los Arcos y Carriquiri, presentaron el día 15 de diciembre siguiente la siguiente enmienda, pidiendo la supresión del artículo 5º:

> «Los diputados que suscriben piden al Congreso se sirva suprimir el artículo 5º del Proyecto de Ley sobre el ejercicio de las facultades legislativas por el Poder ejecutivo, medidas extraordinarias y suspensión de garantías. Palacio del Congreso, 13-12-1876. El Conde de Llobregat. Bruno Martínez de Aragón. Martín de Zabala. Gumersindo Vicuña. Javier Los Arcos. Francisco Josistidi. Nazario Carriquiri»[387].

La discusión parlamentaria se inició el 27 de diciembre, y terminó con la Legislatura, el día 5 de enero de 1877. Fue un debate de gran dureza en muchos momentos, sobre todo en las intervenciones del líder del partido constitucional, Sagasta, y del presidente del Consejo de Ministros, Cánovas del Castillo, en relación al cumplimiento de la Constitución en relación con el procedimiento seguido en la presentación de la Ley.

A nuestro objeto interesa únicamente reseñar unos pasajes de sus discursos que demuestren el sentido y motivos del citado artículo 5º en su aplicación a Navarra.

---

[387] *IBID*., 4108. Apéndice 22 al núm. 147.

Sagasta ataca con firmeza. Promulgada la Constitución de 1876, deberían haberse restituido todas las garantías constitucionales a la Nación, y después, si el Gobierno creía conveniente, proponer la suspensión de aquellas garantías por los medios que daba la ley fundamental:

> «¿Se reconoce eso? Pues si se reconoce, está mal el artículo que a las Provincias Vascongadas se refiere, porque para allí no proponéis la suspensión de las garantías; proponéis la dictadura, y la dictadura no puede ejercerse existiendo la Constitución»[388].

Contestan González Vallarino, por la Comisión. El primero, por cierto también representante por Navarra, defiende el texto del artículo 5º:

> «También el Sr. Sagasta volvía aquí por los derechos de las provincias en las cuales se ha de mantener el estado de sitio. Es tarde ya para que S.S. trate de buscar el agradecimiento de esas provincias. Esas provincias hubieran estimado mucho más a S.S. que en vez de pedir que se alce ese estado de sitio, que al fin y al cabo es un estado de protección que solo ha de durar el tiempo que las circunstancias exijan se hubiera levantado en esos escaños, como liberal, a defender, no un Gobierno interior simétrico dentro de todos los municipios del país, sino las libertades municipales y provinciales […] Esas provincias saben, por lo que están viendo en el mismo decreto, que esta no es una medida encaminada a vejarlas […] que no se circunscribe a sus límites […] y que otras provincias que viven con la legislación de Castilla quedan en parte sujetas a esa precaución dolorosa que el Gobierno se ve en la necesidad de tomar»[389].

Del discurso del presidente del Consejo, Cánovas, tomamos parte de los que se refiere al tema. Permítase la cita, un tanto extensa, porque refleja muy bien el clima existente y las razones de la disposición legal:

> «Otra cuestión que ha tratado el Sr. Sagasta, es la referente a las facultades extraordinarias en las Provincias Vascongadas.
>
> El Gobierno cree que es preciso prolongar la suspensión de garantías de los ciudadanos, tal como esa suspensión y esas garantías se encuentran definidas en la Constitución del Estado, en las Provincias Vascongadas y aun en Navarra. El Gobierno cree además que pueden encontrarse en la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, como la de destituir Ayuntamientos, como otras de esa suerte ligadas con el orden público.
>
> Tengo la esperanza, y no habré de perderla, sino después de muchísimos desengaños, de que este estado de cosas cesará pronto, y que el patriotismo de aquellas provincias ayudará al Gobierno a resolver las arduas cuestiones que están allí planteadas. Pero francamente, señores diputados, ¿se concibe que los

---

[388] *IBID*., 4535.

[389] *IBID*., 4538.

mismos que tanto exageraron su sentido antifuerista en la discusión de la ley, que los mismos a quienes todo les parecía poco contra los vascongados, sin distinción de colores políticos, se concibe que después de haber considerado como actos de debilidad todos los actos de condescendencia y benignidad que comprendía aquella ley, vengan ahora a acusarle de que tome aquellas precauciones que son prudentes, que son a juicio del Gobierno indispensables para asegurar a todo trance su ejecución? ¿Quién ha podido suponer, ni los que querían que se hiciera tabla rasa sobre las tradiciones de aquellas provincias, ni los que creían que convenía tratarlas con benignidad y con prudencia, quien ha podido creer que no fuera materia de algunas dificultades el despojarlas de privilegios que por tantos siglos habían disfrutado y que habían sido confirmados por tantos Gobiernos, y más quizás que por otro alguno por todos los partidos que más vivas y más ardientemente pedían poco tiempo hace que se las despojara de ellos?

¿Creía el Gobierno cuando se discutió la ley, cree el Gobierno ahora, que alegremente y con la sonrisa en los labios de todos aquellos ciudadanos, y sin ninguna dificultad ni inquietud, sería posible privarles de privilegios semejantes? Pues si ha costado trabajo y cuesta en cualquier país del mundo una simple modificación en el sistema tributario, pues si no sé yo de ninguna reforma completa de sistema tributario que no haya dado lugar a inquietud, y generalmente al empleo total o parcial de la fuerza, ¿cómo ha podido pensar nadie en el cabal uso de su razón, que todo esto que la ley comprende, y aun más, todo lo que se quería que comprendiera le ley, pudiera ejecutarse en las Provincias Vascongadas sin ninguna dificultad? Pues esas dificultades las hay, y no podía menos de haberlas; y el Gobierno las había previsto, y aunque espera que todas serán resueltas por el patriotismo de las provincias y por la prudencia del Gobierno, sería cosa sumamente desacordada el no tomar desde ahora las precauciones convenientes, el no estar preparados para hacerse respetar, si eso dolorosamente fuera necesario, como se está dispuesto a transigir en todo lo que sea conveniente» […].

«Ahora no se trata de eso, ahora se trata solo y exclusivamente de que las Cortes mantengan un acuerdo que ya tomaron en la propia Ley de fueros, y lo extiendan algún tanto más, a fin de que el Gobierno acuda a una situación extraordinaria. Y es raro que en esto quiera extremarme el Sr. Sagasta en su actual afán de extremar la legalidad tanto como su partido la extrema, cuando la cuestión de las Provincias Vascongadas de ninguna manera puede actualmente encerrarse en los límites estrechos de la Constitución del Estado, supuesto que ellas están como han estado hasta ahora, bajo los mismos conceptos, fuera de esa Constitución.

Provincias que han estado, y de hecho están todavía, pero que han estado bajo las constituciones fuera de los preceptos de la Constitución misma, nada tiene de extraño que hasta que lleguen a un estado normal y definitivo, y vivan bajo la legalidad común, puedan quedar sometidas a disposiciones extraordinarias. Extraordinaria es toda la situación que hay allí todavía, y no son solamente hoy las facultades extraordinarias que el Gobierno pide a las Cortes lo único

inconstitucional que hay allí. Hasta que se paguen las mismas contribuciones que en el resto de la Monarquía, con arreglo a un artículo expreso de la Constitución del Estado, y hasta que se levanten con arreglo a otro artículo de la misma Constitución, de una manera exactamente proporcional todas las cargas públicas, la Constitución del Estado no regirá allí en cuanto a los deberes, y no sé por qué se quiere ahora con tanto ahínco, después de haber pedido hace poco con mayor ahínco todavía otras cosas, que se respete escrupulosamente la Constitución por lo que toca a los derechos.

El deseo del Gobierno es que en algún tiempo se cumplan allí los deberes a la vez que los derechos constitucionales, y a ese objeto definitivo encamina todos sus pasos en cumplimiento de la ley votada por las Cortes; pero en el ínterin, no comprendo yo cómo se quieren llevar allí también esos escrúpulos que están fuera de toda aplicación por las circunstancias verdaderamente extraordinarias que todavía alcanza aquel país.

No debe sorprenderse de esto, y lo digo ya para concluir, no debe sorprenderse de esto el Sr. Sagasta, porque la cuestión de las Provincias Vascongadas ha sido siempre muy fácil de resolver en el papel. No ha sido allí nunca la cuestión el dar un decreto más o menos extenso, más o menos violento, más o menos considerado hacia los habitantes de aquellas provincias; esto ha sido, por el contrario, lo de menos importancia; esto se ha querido hacer, esto se ha comenzado a hacer, y se ha podido hacer cien veces. Allí no ha habido nunca más que una cuestión: realizar lo que se mandaba, realizar lo que las Cortes habían decretado. Esta ha sido siempre la cuestión, y en esa cuestión, en todos tiempos difícil, está empeñado el Gobierno.

Yo creo que el patriotismo de todos exige una gran circunspección en este punto; yo creo que el interés de todos tal vez hubiera exigido que yo no hubiese tenido que emplear en discutir cuestión semejante ninguna parte de mi discurso; pero ya que el Sr. Sagasta me ha provocado a tratar la cuestión, yo no he podido de todo punto excusarme, y creo que por lo menos he expuesto de una manera evidente cuáles son en este punto las intenciones del Gobierno»[390].

Al replicar Sagasta precisa su pensamiento:

«Me ha atribuido el Sr. Presidente del Consejo de Ministros un error en la idea de que yo hacía signos afirmativos, de que yo había combatido la suspensión de las garantías constitucionales en las Provincias Vascongadas. No, aquellas provincias se encuentran en circunstancias extraordinarias y yo no lo discuto, estableced en buena hora la suspensión de las garantías constitucionales para aquella parte de la nación española…».

Y seguiría explicando cómo su oposición se daba en razón a motivos constitucionales y contra la publicidad de nombrar y separar ayuntamientos.

---

[390] *IBID*., 4547-8.

Entre las varias réplicas y rectificaciones de ambos políticos, Cánovas indicaría que, dándose la circunstancia de que las Cortes iban a estar cerradas, eran más precisas las facultades extraordinarias:

> «Su Señoría cree que aun no ha llegado el caso, porque, como yo decía antes, se inclina a que hasta que venga un conflicto no tenga eso lugar, y yo, creo que es mejor que esas disposiciones especiales rijan desde ahora, y no lo creo en este momento, lo creí al proponer la ley de fueros que fue discutida y votada por sus señorías con esta circunstancia: que no se les ocurrió a ninguno de SS. SS. que bajo otros conceptos combatieron la ley, combatir eso, y menos combatirlo como inconstitucional. Sin embargo, precepto especial era para las tres Provincias Vascongadas, que ahora no se hace más que extender a pequeñas porciones de las provincias limítrofes, por razones estratégicas, porque hay un ejército de operaciones que necesita de estas condiciones, y a la provincia de Navarra.
>
> No tengo, pues, más que decir, ni creo que se necesite para esclarecer la cuestión que ha sido últimamente objeto de este debate. El Gobierno no hace nada nuevo respecto a las Provincias Vascongadas; mantiene la ley que votaron las Cortes y sancionó el Rey después de promulgada la Constitución, sin protestas y aun sin observaciones de nadie, y ahora por otro artículo especial amplía aquella disposición a ciertos pequeños territorios. No hay nada más que esto, y francamente, me parece que este hecho no merece la pena de que el Sr. Sagasta y yo continuemos llamando la atención del Congreso»[391].

No es necesario extender más. Los textos explican con precisión las razones e intenciones del Gobierno, aprobadas por los órganos legisladores con la ley. Pero conseguir esos objetivos presentarían sus dificultades, que no llegarían a vencerse por completo.

6. EL ART. 8º DE LA LEY DE 12 DE JULIO DE 1877, DE IMPUESTOS GENERALES

Como se ha estudiado anteriormente, en los primeros meses de 1877 fue aclarándose la situación de las Vascongadas y Navarra en orden al cumplimiento de los deberes tributarios establecidos en la Constitución y concretados en las leyes de 21 de julio de 1876.

En cuanto a Vascongadas, habiendo cedido de su postura de resistencia a la citada Ley las Juntas y Diputaciones de Guipúzcoa y Álava, y publicado el Real Decreto de 5 de mayo de 1877, para Vizcaya sin haberse llegado a una inteligencia con ella, estaba la ley en camino de ejecución, y de extenderse la tributación a las tres provincias de forma paulatina y adecuada.

---

[391] *IBID*., 4553.

No ocurría así en Navarra. En las conversaciones de finales de diciembre de 1876 y 5 y 6 de enero de 1877, se había negado la Diputación rotundamente a cooperar a la ejecución de la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio anterior sobre extensión a Navarra de los impuestos generales, ni aun siquiera de la forma progresiva y con las facultades que, en nombre del Gobierno, había ofrecido el comisario regio, Conde de Tejada Valdosera, ratificándose en la posición ya anunciada en la entrevista con Cánovas del mes de mayo anterior.

La enmienda del artículo 24 de la Ley presupuestaria le había dado una redacción menos clara y expresiva que la propuesta por la Comisión de Presupuestos, tal como queda analizado en este mismo capítulo, precisamente en cuanto a la aplicación a Navarra de los impuestos generales de la Nación. Y se repite lo sucedido con el referido artículo 24: el Gobierno, nada había propuesto en cuanto a Navarra en el proyecto de Ley de Impuestos Generales para el año 1877-1878; pero otra vez la Comisión toma la iniciativa y propone el pleno del Congreso el nuevo artículo 8º, que sería aprobado por la Cámara con la misma redacción propuesta, del tenor siguiente:

> «La provincia de Navarra seguirá satisfaciendo anualmente al Estado en concepto de cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería la cifra de 2 millones de pesetas que le asignó para el año económico de 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, renta 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»[392].

Obsérvese que el texto del artículo 8º modifica el artículo 24 de la Ley de 21 de julio en el sentido de sustituir la expresión «una exacta proporción entre los ingresos de aquella por todos conceptos y los de las demás de la Península», por la de «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». Lo cierto es que en el sentido expresado últimamente de extensión de los impuestos se había entendido el artículo 24, y de ahí

---

[392] El texto del artículo y demás datos en Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, sesiones de 22 y 23 de junio de 1877.

la negativa foral; pero el texto actual era más claro y la Comisión pretendía asegurar los fines perseguidos.

Tampoco en esta ocasión se indican las razones o se dan pistas para saber el diputado que llevara la iniciativa a la Comisión, o si esta partió de personas ajenas a ella, silencio que, por otra parte, es normal en el trabajo, no recogido en los Diarios de las Comisiones de Cortes.

Cuando en 1893 vuelve a discutirse en el Parlamento la cuestión de tributación de Navarra, y en el artículo 17 del Proyecto de Ley de Presupuestos se autorizaba al Gobierno para concertar los tributos y daba normas, apoyándose en el artículo 8º que se estudia, Los Arcos, diputado navarro acusará de poca seriedad al Gobierno por no haber presentado el precepto en el Proyecto de Ley o en el dictamen de la Comisión, y que se aprobó en las Cortes, sin estar presentes los diputados navarros, que se enteraron en la tarde del día siguiente; alegando también su falta de eficacia, ya que el Gobierno no intentó siquiera hacer uso de la autorización[393].

La importancia del proyecto sí que merecía un tratamiento más detenido. Acusar al Gobierno no parece acertado, puesto que no fue él quien propuso el precepto. En cuanto a la Comisión, su presentación debe estimarse correcta, y puede pensarse que su tardía introducción obedecería al desarrollo de los acontecimientos, vista la situación alcanzada en la tributación de Vascongadas y la desigualdad en que quedaba Navarra, cuando el espíritu de las leyes de julio era el mismo.

Debe estimarse correcta la presentación por la Comisión, tal como se deduce de la documentación. A la Ley de Impuestos generales se presentaron muchísimas enmiendas, según resulta del *Diario de Sesiones* del Congreso, lo que la obligaba a realizar un nuevo estudio. El examen y discusión de la Ley se hacía por secciones, una vez determinado el debate de la totalidad del proyecto, lo que ocurrió en la sesión del 22 de julio de 1877. Y justamente antes de entrar en el debate de la Sección 1ª, Contribuciones directas, la Comisión, por mediación de su secretario, Cos-Gayón, puso en conocimiento de la Cámara los acuerdos de la misma, que eran admitir y rechazar numerosas enmiendas, entre las que figuraba la admisión de algún artículo nuevo, acuerdos que se discutieron uno por uno en los casos de desechar la enmienda en esta sesión y en la sucesiva; y propuso la misma Comisión la adición de tres artículos: uno sobre el empréstito nacional de 1873 y su cómputo como pago de contribuciones; otro sobre ejercicio por los alcaldes de las funciones atribuidas a los jueces en procedimientos por débitos a las Haciendas; y el tercero, el referente a Navarra.

---

[393] LOS ARCOS, J., *Intervención en la Ley de Presupuestos, op. cit.,* pp. 350-351.

En la sesión del día siguiente, 23 de junio, se aprobó la tabla de impuestos de la Sección 1ª, y su articulado, entre ellos el repetido artículo 8º. Las votaciones no eran nominales y no puede saberse los votantes[394].

Debe consignarse la extrañeza de que en materia de tanta importancia y para el que la opinión pública, la prensa y todos los diputados estaban tan sensibilizados, no llegara a conocimiento de los representantes navarros la propuesta de la Comisión, habiendo un día de por medio.

El Gobierno de Cánovas no llegó a aplicar el artículo 8º antes de su cese en marzo de 1879, pero la preocupación y propósito seguían en el Gabinete siguiente, pues cuando por Real Decreto de 4 de noviembre de ese mismo año se restablecen las garantías constitucionales en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, se reservan todavía las facultades extraordinarias para Navarra, según su artículo 4º, que es del texto siguiente:

> «Artículo 4º. 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 que queden equitativamente aplicados y en ejercicio las disposiciones dictadas, o que se dicten, para la completa regularización de su régimen provincial y municipal»[395].

Cánovas recordaría seguramente antes de dejar el Gobierno los debates sobre la cuestión foral en la discusión de las Leyes de 21 de julio de 1876 y 10 de enero de 1877, sobre las dificultades que el Gobierno tendría para su ejecución. La situación tributaria de Navarra lo demostraba, pues a pesar de tres preceptos legales no había conseguido aplicar sino la primera parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 1876-1877, sobre elevación del cupo de Contribución Territorial, y ello, con las protestas de la Diputación de no acatar el precepto, sino **considerar el incremento dentro de una interpretación lata del artículo 25 de la Ley de 1841.**

La potestad legislativa era clara y se había ejercitado contra la voluntad de la Corporación. El Gobierno había fallado de manera parcial, pero muy importante en su ejecución.

---

[394] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1876-1877, sesiones de 22 y 23-6-1877.

[395] MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración española*, voz «Fueros», p. 191.

XV. LA LEY DE PRESUPUESTOS EN 1893. «LA GAMAZADA»

Siendo ministro de Hacienda don Germán Gamazo y presidente del Consejo de Ministros, Sagasta, se presentó a las Cortes el histórico proyecto de Ley de Presupuestos para 1893, con profundas reformas. Su artículo 17 ordenaba al Gobierno cumplir el no aplicado todavía artículo 8º de la Ley de Impuestos Generales de 12 de julio de 1877, en la siguiente forma:

> «El Gobierno usará inmediatamente de la autorización que le otorga el artículo 8º 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»[396].

La enorme protesta que la Diputación y la provincia hicieron contra el precepto, aprobado con una enmienda importante, y que consiguió que no se llevara a efecto, se conoce en lo foral con el nombre de «La Gamazada», contra el competente Ministro de Hacienda, que tantas iras suscitó entre la población del antiguo reino.

Presentado el Proyecto el 11 de mayo de dicho año, con fecha del día dieciséis siguiente, la Diputación elevó una enérgica Exposición a las Cortes reclamando contra el Proyecto, manteniendo la misma posición que su antecesora en 1876-1877: el Proyecto es

> «opuesto a la Ley de veinticinco de octubre de mil ochocientos treinta y nueve, confirmatoria de los Fueros de Navarra y Provincias Vascongadas, y a la especial **y pactada** de diez y seis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno que, por modo definitivo, estableció los derechos y las obligaciones de **este antiguo reino de Navarra**, y sobre los cuales no puede ni debe prevalecer dicho Proyecto»[397].

Una vez más, la exposición reproducía el oficio de Cortina de 1840 (con la redacción equivocada ya comentada) como fundamento del pacto elevado a la Ley de 1841, y recordaba los sacrificios y patriotismo de Navarra, así como su juramento de guardar esa legislación que entendía vigente.

Movilizada la opinión navarra, elevó a la Corona y al Legislativo nuevas protestas, entre ellas una representación a la reina regente, firmada por 120.000 personas[398].

---

[396] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 451.

[397] *IBID.*, p. 490, nota 904.

[398] *IBID.*, p. 452.

La Comisión modificó la redacción del artículo en el sentido de que «el Gobierno podrá también concertar (al igual que las Provincias Vascongadas) 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»[399], mereciendo la misma negativa foral.

Después de un extensísimo discurso del diputado navarro Los Arcos, en las Cortes, que duró cinco horas, el artículo 35 (antes 17), fue aprobado por el Legislativo. Convocada la Diputación para el 15 de febrero de 1894, a fin de que enviara comisionados que conferenciaran con el ministro de Hacienda sobre la forma de realizar el concierto económico, la Diputación se negó a aceptar la invitación. Reiterada esta, la Diputación obedeció la orden y se presentó en el Ministerio, pero para reiterar su negativa.

Sustituido Gamazo en Hacienda, el nuevo titular presentó un nuevo Proyecto para celebrar un concierto con aumento de un millón de pesetas, que tampoco llegó a ser ley por haberse cerrado las Cortes sin llegar a discutirse[400].

Se han resumido estos acontecimientos, que una vez más demostraron la debilidad del Poder ejecutivo para cumplir los preceptos del Legislativo. Fuentes y Albiñana, explicando el bloqueo de los cupos contributivos, modificados solamente dos veces en los ochenta y seis años que van de 1841 a 1927, los atribuyen «exclusivamente a las circunstancias imperantes en determinadas épocas y a la ineficacia de la Administración estatal para cumplir estrictamente los dictados legislativos»[401]. Compartimos plenamente el criterio de los citados autores.

Echave-Sustaeta confirma en esta ocasión el influjo de las circunstancias propias de la época. Según el citado autor carlista, la reina regente pidió consejo a las personas de su mayor confianza en la política española, entre ellas al general Martínez Campos, de cuya entrevista circuló una versión que extracta en su obra, y que afirma circuló en la prensa:

> «Expuso la Señora al general la situación tirante del Gobierno y Navarra, y la resolución de Gamazo de no retirar el artículo 17 de sus Presupuestos, y la de Sagasta que apoyaba a Gamazo con todo el Ministerio. Era pues cosa de examinar si debía darse la razón a Navarra provocando una crisis, o sostener el Ministerio obligando a los navarros a ceder. ¿Qué aconsejaba el general?
>
> El General Martínez Campos, dice que contestó en sustancia:

---

[399] LOS ARCOS, J., *Intervención en la Ley de Presupuestos, op. cit.*, p. 269.

[400] Ver DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 451-453.

[401] FUENTES QUINTANA, E. y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Sistema Fiscal Español, op. cit.*, p. 764.

Señora: Si se tratase de otra provincia podíamos pensar en imponer la ley general empleando la fuerza si fuese preciso; si se tratase de Navarra aisladamente, aun podíamos ir por ese camino. Pero debemos comprender que Navarra tiene a su lado a las tres Provincias Vascongadas, y que si se apela a la fuerza contra aquélla, harán causa común todos los vasco-navarros, y con ellos todos los carlistas de España, que provocarían un levantamiento en aquellas provincias para darle carácter general, y en tal caso se encendería nuevamente la guerra civil.

Ahora bien, ¿vale la pena que por sostener la actitud de un Ministro de Hacienda, ni siquiera de todo un Ministerio, corramos el riesgo de una guerra civil que por poco que durase causaría males sin cuento a la Nación, quebrantos al Tesoro y gastos mucho mayores que la cantidad que Gamazo quiere recaudar en Navarra? En atención al peligro que corremos entiendo debe sacrificarse a Gamazo y resolver el problema accediendo a lo que pide Navarra.

Así habló el caudillo de la Restauración alfonsina, y sus palabras hicieron tal efecto en el ánimo de Doña Cristina que, enseguida, llamó a Sagasta y este recibió el encargo de arreglar las cosas en pro de Navarra»[402].

Aunque la finalidad de la obra de Echave-Sustaeta sea ensalzar al carlismo en su defensa de los Fueros, puede aceptarse el testimonio, que es reflejo de esa relación entre las guerras civiles del XIX y la cuestión foral, cuyos vaivenes llevarán unas veces a las disposiciones abolicionistas, y otras a las debilidades y transacciones del Poder ejecutivo en la aplicación de las leyes.

Veamos lo más importante del debate parlamentario sobre el artículo 35.

Se ha leído con atención el larguísimo discurso de Los Arcos[403], así como las contestaciones por parte de la Comisión del Gobierno, llegándose a la conclusión de que no debíamos reseñarlos con detalle, porque unos y otros reiteran en lo fundamental y a veces en lo anecdótico el debate de la legislatura de 1876-1877; nos limitamos a mencionar las líneas principales del discurso y algún pasaje saliente.

Reitera Los Arcos, en el preámbulo, la imposibilidad de acatar y cumplir el artículo proyectado en la Ley de Presupuestos, y se defiende de la acusación de intransigente que se le hace en el Gobierno, en el Congreso y en la prensa, sobre todo por las palabras con que presentó en la Cámara la exposición de la Diputación, y hace aquí una afirmación chocante, no muy acorde con el carácter de representante parlamentario:

«Aquel día, sin contradicción de nadie, manifesté que era materialmente imposible que la Diputación **foral** y provincial de Navarra, **ligada por solemne**

---

[402] ECHAVE-SUSTAETA, E., *El Partido Carlista, op. cit.*, pp. 498-499.

[403] La obra de LOS ARCOS, ya citada, lo transcribe íntegro, y ocupa 130 páginas.

> **juramento al sostenimiento de la ley de 1841**, consintiera que aquella ley se menoscabara, y dije que nosotros, satélites de aquella Diputación foral y provincial, teníamos que ajustar nuestra conducta a lo que la misma Diputación nos indicara»[404].

El discurso lo divide en tres partes: aspecto legal, aspecto económico y aspecto político.

No hay nada nuevo en el aspecto legal, que sigue la misma línea que la intervención de Morales, en 1876, que conocemos por el capítulo anterior, basando su argumentación en **empalmar** la situación de 1839 con el tratado de 1515, ignorando la desaparición del reino separado de Navarra en 1834, y en el repetido oficio de Cortina, con redacción incorrecta, para defender la tesis del pacto bilateral inmodificable por el solo Poder legislativo, llevando la argumentación a términos alejados de la verdad, tal por ejemplo, al interpretar la Ley de 1839:

> «Y hasta tal punto aquellos legisladores entendían que aquella ley era quizá la más beneficiosa de cuantas se habían hecho en muchos años para la prosperidad nacional, que, no ya los representantes navarros, los propios ministeriales cuidaban de que en la ley quedaran todos los términos bien claros; que se viera que allí no se trataba de atentar de ningún modo al régimen de las Provincias Vascongadas y de Navarra, y reconocían el gran servicio que aquellas Provincias habían hecho.
>
> Y para ello bastará que os diga, que habiéndose suscitado una duda respecto de la inteligencia que había de darse a esa frase de que se conservaban los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, entendiendo algunos que eso podría ir contra los fueros de las Vascongadas y de Navarra, estaba a punto de fracasar aquella ley, porque se le haría una oposición grande; y solo cuando se declaró clara, paladina y noblemente que eso no quería decir que aquellas Provincias conservaran sus fueros, puesto que en nada afectaban a la unidad constitucional, fue cuando se aprobó por unanimidad y con grandes estruendosos aplausos»[405].

La realidad era bien contraria a tales afirmaciones, como se ha estudiado detenidamente en toda la segunda parte.

Porque algunos Fueros, y en particular el régimen de reino separado de Navarra, eran incompatibles con la Constitución, se produjo el duro debate del Congreso en la legislatura de 1839.

También la interpretación de la Ley de 1841 se fuerza hasta lo incomprensible, conociendo la actuación del Gobierno, de la Comisión y del Pleno de las Cortes:

---

[404] LOS ARCOS, Javier, *Intervención en la Ley de Presupuestos*, *op. cit.*, p. 273.

[405] *IBID*., p. 291.

> «Se ha tratado también de sacar un argumento de gran fuerza, diciendo que esta ley es como otra cualquiera, porque en ella no se hacía constar que para su reforma hubiera de oírse a Navarra. Esto, en todo caso, lo único que probaría es la buena fe y la lealtad con que siempre ha procedido la provincia de Navarra; porque si os tomáis el trabajo de leer las manifestaciones de los Cuerpos colegisladores y del país entero, así a raíz de la Ley de 1839 como de la de 1841, concederéis que todo lo que hubiera pedido Navarra se le hubiera otorgado entonces. Si en lugar de decir que se la había de oír, se hubiese dicho que era necesario que jamás se alterase esa ley sin su consentimiento, se hubiera opuesto; lo que hay es que Navarra es un pueblo leal, serio y digno, y entiende que no es necesario decir ciertas cosas para que sean respetadas y cumplidas»[406].

Al presidente del Consejo, Sagasta, le recordará el término «pactóse», referido a la Ley de 1841, consignado en la exposición del Real Decreto de 22 de enero de 1871, siendo Sagasta ministro de la Gobernación, y que entre todos los ministros era «el que más ha empleado la palabra «pacto», tratando de la Ley de 1841, y el que, a pesar de ello, la ha respetado menos».

En la parte económica hace referencia a las desigualdades de tributación en Filipinas, Cuba, Puerto Rico y Canarias, y aun entre comarcas o profesiones, y a los sacrificios de Navarra en 1841. Después se extendió en diversos estudios económicos comparativos entre Navarra y una provincia parecida como Lérida, para demostrar que aquella pagaba con equidad, y también con datos demográficos relativos a otras provincias, de extensión territorial, etc. También entra en materia de gastos. Según el diputado navarro, su Diputación sería un modelo de administración, la del Estado deplorable:

> «Pero ahora viene el Gobierno y le dice: no me basta; estoy en una situación comprometida. Pues bien; la Diputación foral de la provincia de Navarra podría decirle: yo he vivido con más economía; yo he atendido a los servicios públicos con gran acierto; yo he administrado con muchísima moralidad; y si he podido vivir así, ha sido porque me he reducido a esos límites; pero tengo entendido que tu Gobierno ha derrochado mucho, que ha gastado más de lo debido, que ha tenido una administración inmoral; redúcete a los términos míos y cuando tú hagas lo que yo hago, si me demuestras entonces que es necesario que contribuya con mayor cantidad, entonces, no ya lo que me pides, sino el último real que tenga cualquier navarro en su bolsillo, aquél será para ayudar al levantamiento de las cargas públicas»[407].

En la parte política, destacó la fidelidad navarra a la Monarquía española y a la Nación en diversas épocas históricas, terminando por expresar el cariño de Navarra hacia la Ley de 1841, «último vestigio de nuestra historia».

---

[406] *IBID*., pp. 294-295.

[407] *IBID*., p. 335.

Al discurso de Los Arcos, contestó en nombre de la Comisión de Presupuestos D. Trifino Gamazo, expresando lo haría «con suma brevedad».

Protesta de algunas afirmaciones del diputado navarro,

> «que ni eran necesarias ni, en mi entender, conducían a la demostración de tesis de ningún género. No se trata en el artículo que se discute, de nada que sea despojo de aquello que pertenece a una provincia, y no había, por tanto, para qué hablar de hechos de fuerza, de guerra ni de situaciones violentas. El Gobierno, como la Comisión, penetrados de la necesidad de proporcionar recursos al Tesoro, han creído que podían y debían acudir a todos los españoles en demanda de auxilio, y con eso no acometen a nadie, ni inician situación de fuerza contra nadie».

No entraba en la parte política del discurso. Se refería a la parte histórica:

> «He sido tan desgraciado que no he conseguido entender hasta qué punto puede influir en el tema que discutimos. Que Navarra ha sido leal, que Navarra ha sido fiel, que Navarra ha sido modelo y espejo de virtudes, ¿quién puede negarlo, ni se lo ha negado a S.S.?».

Las demostraciones que Los Arcos había hecho en la parte económica cree que tenían su lugar cuando el Gobierno discutiera los aumentos de tributación de Navarra; pero ponía en tela de juicio sus afirmaciones comparando censo, riqueza y tributación con otras provincias.

Entra en interpretación de las Leyes de 1839 y 1841, y de la modificación de 1876-1877, con algún dato erróneo, como que los representantes navarros, entre ellos Los Arcos mismo, no habían impugnado la Ley de 21 de julio de 1876, y que se había firmado concierto en 1877. El representante de la Comisión estaba poco preparado de datos. Con todo, su argumento fundamental, el que la Ley de 1876, y el Real Decreto de 19 de febrero de 1877 había modificado la Ley de 1841, era correcto.

Terminaría reafirmando que el asunto era que todas las provincias debían aumentar su aportación a las cargas públicas[408].

Los Arcos, en el turno de rectificaciones, reafirmaría su tesis de eternidad de la Ley de 1841: «Hecha la Ley en 1841, quedó ya cumplido en esa parte el artículo 2º de la Ley de 1839, y no hay para qué invocar ese artículo, porque cumplido está. No hay ya ningún precepto legal que autorice al Gobierno alguno para que vuelva a modificar el estado foral de Navarra». La argumentación no es correcta del todo. El Gobierno, no podría modificar por sí una ley, eso es cierto;

---

[408] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1893, 2887-2890.

pero podía tomar la iniciativa de otra ley que modificara la de 1841, con consentimiento necesario de la Diputación de Navarra en la tesis foral; sin necesidad de él en al tesis de los Gobierno españoles.

Recordaría después la posición de la Diputación en 1876-1877, de no admitir la Ley de 21 de julio, de Presupuestos, en su artículo 24, sino solo cambio de cupo dentro de la Ley de 1841, y que dentro de esa tesis, se admitía cambio en la cantidad; aunque ahora mantuviese lo contrario por entender que tributaba lo suficiente.

Terminaría Los Arcos retirando la enmienda, «pues aun cuando por necesidades del debate, pido el restablecimiento en toda su integridad de la Ley de 1841, entiendo yo que legalmente está en vigor en toda su integridad; y como no quiero exponer esto que interesa muchísimo a Navarra, y que hemos de defender siempre, a las contingencias de una votación, retiro la enmienda»[409].

Después de aceptar el secretario de la Cámara, Alonso Martínez, la retirada de la enmienda, el ministro de Hacienda, D. Germán Gamazo, se levantó para indicar a Los Arcos que, puesto que habría debate general, diría entonces «el juicio que al Gobierno merece la actitud y la tendencia de los dignos representantes que han suscrito esas enmiendas […] Cuando se examine la cuestión, estoy seguro de que quedará completamente demostrado que, no sin razón, el año 76 y el año 77 pasaron las declaraciones que las Cortes tuvieron a bien hacer sin discursos de la importancia, de la tendencia y del tono del que ha pronunciado el Sr. Los Arcos»[410].

Defendieron a continuación la posición de Navarra sus diputados Guelbenzu, liberal, y Sanz, carlista; el primero, haciendo constar su fe liberal y defensa de los Fueros navarros, en lo que están unánimes todos los representantes de la provincia, aunque difieran ideológicamente. Por liberal, puede él invocar con mayor vigor el respeto al «tronco secular de nuestras instituciones peculiares». Entra también en cálculos numéricos y ponderación de los gastos de carácter general que sostiene Navarra. Grande de Vargas, por la Comisión, contesta que esta no puede añadir nada a lo dicho respecto al discurso de Los Arcos, por lo mismo, que nada nuevo ha añadido Guelbenzu. Los Arcos –resume– «trató la cuestión bajo todos los aspectos conocidos».

Sanz va por el camino ideológico, resaltando el peligro de las tendencias igualitarias del liberalismo, que mata organismos de gran arraigo en la vida

---

[409] *IBID*., 2888-2889. También LOS ARCOS, J., *Intervención en la Ley de Presupuestos, op. cit*., p. 356.

[410] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de 1893, 2889-2890 y 2896-2900.

nacional y que podían «servir de dique que cerrara el paso a las amenazadoras corrientes del socialismo».

Contesta Rosell por la Comisión. También él comprende y defiende los Fueros, pero Sanz no ha probado que el artículo 35 los ataque, y es cierto que no los ataca ni directa ni indirectamente. Su argumentación es importante:

> «Porque yo entiendo que en la Ley de 1841, **lo esencial** es aquella parte de la misma que reconoce y afirma la **autonomía provincial de Navarra**; pero de ninguna manera su artículo 25, que se limita a fijar la cuota que Navarra había de satisfacer por contribución directa; el defender esa cuota como lo esencial de aquella ley, no es defender **el fuero**; es defender el **huevo**. No; lo importante, lo fundamental de la Ley de 1841, es el mantenimiento del régimen especial y autonómico de Navarra».

Alude también a los supuestos ataques del liberalismo a los Fueros y libertades de las antiguas regiones:

> «Y digo supuestos, porque no tengo noticia de que cuando perdimos nuestros Fueros los catalanes, a principios del siglo XVIII, estuviera el liberalismo muy arraigado en el país, y cuando los perdió Valencia, tampoco me parece que fue por causa del liberalismo; y cuando los perdió Aragón, tampoco era el liberalismo el que imperaba en España, sino los reyes absolutos, del gusto de S.S. (El señor Sanz: los reyes absolutos no son de mi gusto). Pues si esos no son del gusto de S.S., difícil es saber cuáles serán los de su gusto»[411].

Cada uno de los diputados navarros enfocaba el debate con algún aspecto distinto. El Marqués de Vadillo lo hace elevando la cuestión a problema constitucional:

> «…la Ley de 16 de agosto de 1841 envuelve algo más que lo que pueda consignar y envolver un precepto legal, una ley común, que tiene un carácter que yo me atrevería a llamar orgánico; si me permitís que lo diga, aun avanzaré más: que tiene algo que llamaría constitucional, y en tal concepto, tratándose de lo que constituye un precepto orgánico-constitucional, que no se puede tratar, de ella a toda hora, como no puede tratarse aquí a toda hora tampoco la reforma de la Constitución del Estado, porque eso, no solo envuelve grave peligro, sino que implica la infracción de un precepto que todos debemos por igual respetar».

El extenso discurso del Marqués, giraría sobre estos principios. Garijo, por la Comisión, le contestó que no había aquí cuestión constitucional ni la había en la Ley de 1839 y 1841, pues claramente resulta de la Ley de 1839, y del debate en el Congreso el respeto a la Constitución, Garijo, que conocía bien ese debate, le recuerda al representante navarro las modificaciones hechas por las

---

[411] *IBID*., 2911-2918.

Cortes al proyecto de Ley del Gobierno, y el sentido del artículo 25 sobre cupo de contribución territorial, en el marco de la tributación sin sistema de aquella época, «porque ¿quién puede imaginar que había de disponerse que Navarra no pagaría nunca contribución territorial más que 1.800.000 reales anualmente que en aquella ley se disponía?».

Hace mención ahora de las Leyes de 21 de julio de 1876 (artículo 24) y 12 de julio de 1877, hechas por iniciativa del Legislativo y no del Gobierno, fundadas en la misma razón de ahora, de tener que aumentar los recursos del Tesoro. Y aunque por no suscitar discusiones «no digo nada sobre si la Ley del 41 es o no paccionada, no puede admitir que tenga ese carácter, porque se opondría a la unidad política y constitucional de la Monarquía española».

Debe prescindirse de seguir el extenso debate, que no añadía aspectos nuevos, en que fueron interviniendo todos los representantes navarros y retirando, con igual táctica, sus enmiendas en cuanto se contestaba por parte de la Comisión. Especialmente audaz fue el discurso de Campión en varios puntos en particular, negando «potestad legislativa de las Cortes con el rey, sobre ciertas materias económico-administrativas que a ella tocan (a Navarra) y a negarlo con tanta decisión y energía, que bien pudieran reflejarse en la consersación del orden público», y que motivaron una severa amonestación del vicepresidente de la Cámara Laserna, en estos términos:

> «Sr. Campión, bueno será que, aunque con la habilidad que a S.S. le es propia, les disfrace tanto, no expusiera pensamientos de naturaleza tal, que no pueden, ni disfrazados, presentarse en el seno de la Representación nacional».

También Rosell, por la Comisión le haría observar lo resbaladizo del terreno en que se situaba, y que a su juicio «se nota en todos los señores que han tomado parte en esta discusión en representación de Navarra, el deseo de extraviar la opinión, sacando el debate de su verdadero terreno»; que como había dicho antes y repite, no había el menor ataque, ni propósito de hacerlo, al derecho, a la autonomía de Navarra, sino deseo de que contribuyera a las cargas públicas en la debida proporción; es decir, no se discutía el fuero, sino el dinero[412].

Recojamos, finalmente, la intervención del ministro de Hacienda, Sr. Gamazo (D. Germán).

Reitera que desde el primer momento el Gobierno no tenía «el menor propósito de plantear ninguna clase de cuestiones de principios ni de doctrina, entendía, en efecto, que no se planteaba ninguna al acudir a la provincia de Navarra, como a las Vascongadas, pidiéndoles un concurso superior al que hasta

---

[412] *IBID*., 2913-2918.

hoy han prestado a las necesidades de la Nación». Y en el debate en las Cortes no se había demostrado lo contrario. No había el menor perjuicio al régimen de Navarra.

Dada la necesidad del país, el Gobierno recababa una mayor aportación de todos para atender las necesidades públicas: el mismo Santo Padre había reducido los gastos eclesiásticos y la reina de España daba también ejemplo, por ello había acudido también a las Provincias Vascongadas y Navarra.

Acusa a los navarros de exponer ahora «cuestiones históricas anteriores al planteamiento del régimen constitucional», cuando, según la propia Diputación del reino el Estatuto Real «ha ocasionado de hecho en la constitución y leyes fundamentales del reino de Navarra una alteración destructora de su existencia política legal».

> «¿Y qué pretendéis vosotros, cuando sostenéis lo que aquí hemos oído a todos, sino hacer renacer la situación política legal, según la cual solo la Diputación puede establecer el régimen tributario de aquella provincia?, ¿Qué pretendéis vosotros sino concluir de una vez con la soberanía nacional, de la cual participáis y en cuyo ejercicio podéis decidir a veces de la suerte de 48 provincias españolas?
>
> No, señores diputados; por fortuna no puede ser esta la opinión de la provincia de Navarra; no puede ser la que aquí se ha expresado con tono de viva intransigencia.
>
> No entendía el Gobierno plantear cuestión ninguna, porque todas las cuestiones en este punto estaban de hecho y de derecho resueltas. Lo estaban por la Ley de 1841, lo estaban por los hechos posteriores; lo estaban por las Leyes de 1876 y 1877…».

Entra el ministro después en cuestiones de números, haciendo ver cómo desde 1835 hasta 1875 la Contribución Territorial, en cuya rigidez de cifra se empeñaban los diputados navarros, había crecido en un 300 o 400 por 100; y de otra parte, la gran extensión de los servicios públicos desde la incipiente administración de 1840. Replica también a Los Arcos con datos de la misma provincia de Lérida, con la que este había hecho la comparación de Navarra.

«Sólo una exageración de amor local ha podido llevar las cosas al extremo a que se han llevado aquí, principalmente por el Sr. Los Arcos», al que acusa de «que S.S. se haya olvidado de que es diputado de la Nación española», y de que «no puede examinar las cuestiones que a este hemiciclo vengan con el criterio exclusivista de una región o de una provincia».

Terminó reiterando el criterio del Gobierno de usar de la autorización establecida en la Ley de 1877, consultando a la Diputación Provincial y «con todas las consideraciones debidas al carácter particular de aquella región, a sus

antecedentes, a sus circunstancias especiales», y con la esperanza de que se aceptaría ese buen deseo y necesidad nacional; que las Cortes votarían el artículo; «y espera más: espera que la provincia de Navarra no seguirá la dirección que le han trazado las exageraciones del Sr. Los Arcos»[413].

Después de las rectificaciones, fue aprobado el artículo 35 en votación nominal, por 99 votos a favor por 8 en contra, que eran los del diputado Llorens más los siete de los representantes navarros. Como se ha dicho al comienzo, la situación política dejaría sin efectividad el mandato legislativo, en cuyo debate se reflejan de manera viva y expresiva las principales cuestiones del régimen foral navarro.

[413] *IBID*., 2926-2929.

XVI. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924 Y NAVARRA

1. AFANES DE REIVINDICACIÓN FORAL

«Y el día 8 de marzo de 1924 sancionó S.M. el Rey la Carta Magna de la libertad municipal»[414]. El autor de esta frase, y de esa Carta Magna, el Estatuto Municipal de 1924, es José Calvo Sotelo, uno de los mejores colaboradores de Primo de Rivera, primero desde la Dirección General de Administración, y después al frente del Ministerio de Hacienda.

Calvo Sotelo, campeón de las teorías autonomistas, el hombre que hasta 1924 sentía la idea regionalista «a pleno pulmón», aunque, al contacto con la experiencia sufrieran cierta «crisis» sus entusiasmos[415], es quizá el gobernante español que ha influido más en el régimen foral navarro después del Arreglo de Fueros de 1841, con resultados varios, que tanto en el orden de administración local como en el fiscal permanecen todavía. Probablemente, también es el gobernante que ha puesto a la Diputación en más reales y graves compromisos y ha sido más respetado por ella.

El día 13 de septiembre de 1923, se produce la subida al poder del general Primo de Rivera, el comienzo de la Dictadura. Y el día 15 siguiente hacía unas importantes declaraciones, que produjeron favorable impresión en los ambientes regionales: «Toda la nueva organización administrativa estará hecha a base de un concepto de amplia descentralización»[416]. No podían ser mejores las perspectivas que con el nuevo régimen se abrían a la Diputación navarra, y se dispuso a aprovecharlas.

Estaba reciente todavía el movimiento regionalista del final de la década anterior, y el 30 de diciembre de 1918 se había celebrado una Asamblea en Pamplona para tratar de una proposición presentada a la Diputación sobre los deseos de la provincia de restaurar, sin quebranto de la unidad de España, sus facultades forales.

La Diputación, a la vista de las circunstancias iniciales de la Dictadura, recoge las aspiraciones de aquel movimiento, y el 21 de octubre de 1923 toma el siguiente acuerdo:

---

[414] CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1935.

[415] *IBID*., p. 66.

[416] REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, *La vida y la obra de José Calvo Sotelo*, Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1942, p. 146.

> «Apreciada por la Diputación la necesidad de llevar a cabo en los presentes momentos el estudio de los problemas de reintegración foral, conforme a las bases sentadas en la Asamblea que tuvo lugar en el Palacio provincial el día 30 de diciembre de 1918, para cuyo desarrollo se formuló el programa que aparece consignado en la ponencia elevada por los Sres. Asesores de la Corporación D. Lorenzo Oroz, D. Pedro Uranga, D. Félix Amorena y D. Joaquín Beunza, con fecha 18 de enero de 1919, se acuerda encargar a los mismos Sres. emitan su dictamen sobre cada uno de los extremos que dicho programa comprende fijando en definitiva las normas o bases generales que la Excma. Diputación habrá de seguir en el caso de que sea llamada para tratar de la reforma del régimen vigente, y que se encarezca a dictarlos a la mayor urgencia posible en el cumplimiento del encargo, teniendo en cuenta que los acontecimientos políticos de actualidad pueden exigir en cualquier momento la intervención de la Diputación, así como también los propósitos de la misma de dar conocimiento al País de las determinaciones que adopte en el asunto.
>
> Así mismo acuerda que dichos Sres. Letrados informen previamente, sobre la conveniencia de remitir al Directorio Militar una nota o relación suscrita de los fundamentos del régimen foral y materias a la 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, señalando respecto del particular, cuantas ampliaciones, aclaraciones o reformas estime convenientes».

Pocos días después de plantear la primera cuestión foral con la Dictadura, relativa al Real Decreto de 20 del mismo mes de octubre, sobre nombramiento de Delegados Gubernativos en las cabezas de partidos judiciales; a la vista del Decreto, la Diputación acordó destacar una Comisión a Madrid, compuesta por el vicepresidente, Gabriel Erro, y el diputado provincial Martín María de Guelbenzu, para reclamar sobre la situación que planteaba la disposición y entregar una exposición al Directorio, «si fuera conveniente». La exposición, basada en los artículos 6, 10 y 13 de la Ley de 1841, pedía que estos delegados debían abstenerse «de toda intervención en el funcionamiento económico-administrativo de los Ayuntamientos, que corresponde a esta Diputación, sin perjuicio de que ejerzan todas las demás funciones que la mencionada disposición les encomienda»[417].

A mediados de diciembre se da cuenta del resultado de la Comisión en Madrid. Varias cuestiones había planteadas, entre ellas las siguientes.

El Directorio había nombrado a la misma persona gobernador civil y militar de la provincia, y había este manifestado reiteradamente su propósito «de

---

[417] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 187, sesiones de 27 y 28 de octubre de 1923.

convocar, presidir con voto, comunicar y ejecutar los acuerdos de la Diputación». Para tratar de esto, visitó la Comisión al general Martínez Anido, encargado del Ministerio de la Gobernación, y en la entrevista expuso la Comisión cuantas alegaciones y razonamientos consideró pertinentes para demostrar que los propósitos

> «indicados estaban en pugna manifiesta con la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, que el Directorio había prometido respetar, y con la práctica seguida por los Gobernadores que se habían sucedido desde la publicación de la Ley».

La tergiversación de la Diputación era manifiesta, según se ha estudiado en la segunda parte. Por la Ley de 1841, el gobernador era presidente de la Corporación, con voto, y durante muchos años presidió efectivamente. Era cierto que después dejó de presidir ordinariamente.

Algo de precipitación hubo en la contestación del general:

> «El Sr. Martínez Anido ratificó las declaraciones hechas por el Directorio respecto a la conservación del régimen foral, y estimando que la actitud del Sr. Gobernador procedía del excesivo celo en el cumplimiento de sus deberes, prometió escribir a dicha Autoridad, dándole las instrucciones necesarias para dejar solucionado el asunto, sin alterar el funcionamiento actual de la Diputación, y encargó a la Comisión que si ocurría cualquier otro incidente análogo, se dirigiese a él la Diputación directamente con toda libertad».

Efectivamente, dos días después visitó nuevamente la Comisión al presidente interino del Directorio, general Magaz, sobre el mismo asunto. Magaz, «para resolver con mayor acierto», había llamado a Madrid al gobernador:

> «En vista de ello y atendiendo especialmente a que durante la conferencia anterior el Sr. Magaz, había manifestado que consideraba anómalo la existencia de una Presidencia sin voto, como sostenía la Diputación, consideró oportuno la Comisión redactar una nota justificativa de este extremo, la cual fue repartida por mediación del Sr. Los Arcos, entre todos los miembros del Directorio.
>
> En la entrevista con el general Magaz, se trató también sobre la incompatibilidad existente con arreglo a la Ley paccionada entre el cargo de Gobernador Civil y el Mando Militar, entregándole sobre este particular la nota correspondiente».

No dice el acta el contenido de la nota, ni de qué precepto del arreglo de Fueros extraería la Comisión el criterio de la Presidencia sin voto del gobernador.

Respecto a la cuestión de los delegados gubernativos, Martínez Anido indicó:

> «Que se darían instrucciones especiales a los que fuesen nombrados para esta provincia a fin de que no se mezclen en los asuntos privativos del régimen foral que dependen de la Diputación»[418].

En reunión de la Diputación Provincial, presidida «por el Excmo. Sr. Gobernador Civil, Presidente; y los M.I. Sres. Don Gabriel Erro, Vicepresidente…» el 17 de diciembre siguiente, «se trata de la forma de realizar la misión los delegados gubernativos, partiendo de la base de que dichos Delegados, conforme a las instrucciones recibidas del Directorio, no habían de mezclarse en las funciones administrativas, que por razón del régimen foral dependen de la Diputación». Esta, por su parte, acoplaría las instrucciones de régimen común al régimen especial y haría inspección de la administración municipal. Como los gastos de los delegados corrían a cargo de los ayuntamientos, para no girar repartos la Diputación ofrecía pagarles de fondos provinciales[419]. Conocidas estas actuaciones por el Directorio, dirigió un telegrama al Gobernador encargándole transmitiera

> «la Diputación Provincial su complacencia completa por haber interpretado su sentir y deseos en orden al régimen de esta provincia, respecto a los Delegados Gubernativos y agradeciendo el reconocimiento y felicitación de la Diputación, y agregando que las reglas dictadas para satisfacer los gastos de los Delegados, no pueden ser modificadas, pero aquellos no impiden que la Diputación resarza a los Ayuntamientos de dichos gastos en la forma que estime conveniente»[420].

La delicada cuestión de los delegados se había resuelto satisfactoriamente con la objeción de los gastos de las cargas citadas, que eran indudablemente materia económica municipal, foral, por tanto; pero en la que el Directorio no dejaba cambiar el criterio legal.

Debe hacerse notar cómo estos primeros meses del Gobierno de la Dictadura, si bien no ofrecieron disparidades de importancia, tampoco dieron base para plantear la reivindicación foral que la Diputación entendía en octubre que podía tener viabilidad en la nueva situación.

2. PROMULGACIÓN DEL ESTATUTO. CONVERSACIONES. REAL ORDEN DE 11 DE ABRIL DE 1924

La Corporación trata del Estatuto Municipal tres días después de su promulgación, con un acuerdo cauteloso, del tenor siguiente:

---

[418] *IBID*., sesión de 14 de diciembre de 1923.

[419] *IBID*., sesión de 17 de diciembre de 1923.

[420] *IBID*., sesión de 16 de diciembre de 1924.

> «Enterada S.E. del nuevo Estatuto Municipal, que modifica radicalmente las normas legislativas sobre régimen y administración de los Municipios, y pudiendo afectar dichas disposiciones al régimen foral de Navarra, se acordó que se traslade sin pérdida de tiempo a Madrid una Comisión de la Excma. Diputación, compuesta del Vicepresidente Sr. Erro, y de los Diputados Sres. Guelbenzu y Usechi, acompañada del Secretario de la Corporación Sr. Oroz, para gestionar que el principio de excepción de los derechos forales sea debidamente garantizado entre las disposiciones del nuevo régimen, y que al propio tiempo se informe del estado de los demás asuntos que la Diputación tiene pendientes en los distintos Departamentos ministeriales de la Corte»[421].

Ciertamente, el Estatuto planteaba un serio problema. Lo planteaba en el régimen común, en donde, como afirma Fernández de Velasco, «el cúmulo de instituciones autonómicas que [el Estatuto Municipal] venía creando […] había de producir una repercusión inmediata sobre la organización que se diera a las provincias, así, pues, surgió un nuevo problema: el de cómo había de hacerse compatible a aquel sistema de autonomía municipal con este otro que ahora se creaba en la organización provincial de España». Por ello, Calvo Sotelo daría también una orientación nueva al Estatuto Provincial[422].

En el orden foral navarro, la repercusión era también muy importante por su incidencia en la Ley de Arreglo de Fueros de 1841, tal como nos irá explicando al propia documentación foral, pero que en esencia representaba que la Diputación perdía la autoridad sobre la esfera municipal navarra, al aplicarse el principio de autonomía municipal en que se basaba el Estatuto regulador de los Ayuntamientos y entidades afines. Debe adelantarse que, transigiendo en detalles y considerando las circunstancias de Navarra, Calvo Sotelo lograría que el criterio fundamental se aplicase también, modificando esencialmente los principios del arreglo de 1841.

De regreso, ya en Pamplona, la Comisión presenta un informe escrito en la sesión del 25 de marzo, en el que hace un resumen de sus gestiones, relativas a Montes y Terrenos Comunales, Maestros e Impuesto del Timbre, dejando para el final el Estatuto Municipal, que «ha sido como sabe V.E. el asunto capital que motivó la salida de la Comisión».

La valoración que de la cuestión hace la Comisión es expresiva según ella:

> «Es indudable que a partir de la modificación foral del año 1841, no se ha producido para Navarra un hecho de tanta importancia en cuanto a nuestra

---

[421] *IBID*., sesión de 25 de marzo de 1924.

[422] REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, *La vida, op. cit*., p. 144.

Constitución foral se refiere como la promulgación del Decreto-Ley de 8 del corriente, modificando el régimen municipal».

Lo primero, para la Comisión era averiguar exactamente la situación, puesto que no había tenido en absoluto conocimiento del Estatuto.

El informe nos describe también las preocupaciones de la Diputación:

«Los primeros trabajos de la Comisión fueron encomendados a conocer el pensamiento del Gobierno en cuanto a la interpretación que había de darse en la práctica a la 26ª disposición transitoria donde como única excepción a favor del régimen foral se declara que *seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y de Navarra*. A este efecto la Comisión celebró una conferencia con el Director de Administración Local y autor de la Ley, Sr. Calvo Sotelo, y en ella expusieron los comisionados que a su juicio el precepto indicado 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, que la Diputación quería conservar en toda su integridad, puesto que solo 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».

En los siguientes dos párrafos se describe perfectamente el criterio del Gobierno o Directorio, que con el rey, formaban el Legislativo, respecto a la potestad legislativa del Estado, y al principio fundamental del Estatuto, que era exigido también en Navarra:

«El Sr. Calvo Sotelo manifestó que era principio fundamental de la Ley, cuya aplicación había de extenderse también en Navarra, el reconocimiento de la autonomía a los Municipios en la extensión concedida por la Ley, de tal manera, que no podría consentirse que hubiera un Municipio en Navarra que tuviera menos libertad que otro cualquiera de Castilla.

Al replicar los comisionados que la Diputación era la única Autoridad para conceder esa autonomía en la parte reservada a sus atribuciones forales, contestó que no podía admitirse esa doctrina, que era la sostenida por los regionalistas catalanes, porque esa función corresponde solamente al Estado, que había hecho tal cesión a los Municipios por medio de la Ley».

Planteado lo primordial, pidió la Comisión una interpretación correcta del Estatuto para Navarra, contestando Calvo Sotelo con lo que el Real Decreto indicaba:

«Que salvo lo que es propio del régimen de las Haciendas Locales, que se regula en el Libro segundo del Decreto o Estatuto Municipal, se habrá de aplicar con toda su extensión, incluso en lo que afecta a las atribuciones de los Ayuntamientos, recursos contra los acuerdos, Secretarios municipales, Médicos, Farmacéuticos y demás empleados municipales; y que los facultados que se

> reconocen a las Delegaciones de Hacienda y Tribunal Provincial de Arbitrios, se transmitieran sin dificultad en Navarra a la Diputación como comprendidas en el régimen de las exacciones a que la disposición 26 antes mencionada se refiere».

Ya conocía la Comisión el pensamiento del Gobierno. A su vista, aquella no indicó por extenso su postura,

> «y se convino en que la Diputación enviara una nota expresiva de las facultades y servicios a que se extiende el régimen foral de Navarra y de las aspiraciones de la Diputación al Sr. Calvo Sotelo, prometiendo este estudiarlas y tratar sobre ellas.
>
> Estimando la Comisión de suma trascendencia y gravedad las manifestaciones hechas por el Sr. Calvo Sotelo, creyó oportuno llamar a sus asesores, personándose en la Corte en virtud de este llamamiento los Sres. Amorena y Beunza».

Ante la definida posición del Director General de Administración, la Comisión se dirigió ya al presidente del Directorio:

> «En la breve conferencia que con el mismo pudieron celebrar, expusieron que la aplicación en Navarra de la Ley de que se trataba, en los términos pretendidos por el Sr. Calvo Sotelo, vendrá a quebrantar el régimen foral en sus principios más fundamentales, y recordando las repetidas promesas hechas por el Directorio de mantener intacto dicho régimen, suplicaron en definitiva que tomando el asunto como cuestión del Gobierno, se hiciera honor a dichas promesas, confirmando en consecuencia los derechos de Navarra, o que se tratara con la Diputación sobre los términos de aplicación de nuevas disposiciones y que mientras esto no sucediera, quedaría sin efecto en Navarra su aplicación.
>
> El Sr. Presidente no hizo declaración alguna en cocnreto sobre las manifestaciones expuestas por la Comisión, limitándose a contestar que trataría del asunto con el Sr. Calvo Sotelo».

La Diputación, a la vista del informe de los comisionados, aprobó las gestiones practicadas, «y oído el parecer de los Sres. Asesores, acordó convocar con toda urgencia al Consejo Administrativo de Navarra, para el día 27 del mes actual»[423].

Otra vez, como en 1840, se diversificaban los caminos de Navarra y Provincias Vascongadas. En esta misma sesión del 25 de marzo, el vicepresidente dio cuenta de que en la mañana de ese día le habían visitado los comisionados de las tres Diputaciones vascas, «que habían acudido para cambiar impresiones acerca del nuevo Estatuto Municipal, en cuanto afecta al régimen especial de

[423] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 187, sesión de 25 de marzo de 1924.

cada una de las provincias respectivas, sin que se llegase a tomar ningún acuerdo definitivo».

El mismo día en que se reunió el Consejo Administrativo, el 27 de marzo, a las siete de la tarde, lo hizo también la Diputación leyéndose las conclusiones del Consejo, formuladas en tres puntos:

> «1º. El régimen administrativo de Navarra establecido en la **Ley-pacto** de 16 de agosto de 1841, no puede modificarse para mejorarlo ni para empeorarlo, sin el asentimiento de la Diputación.
>
> 2º. El Estatuto Municipal, al establecerse en Navarra sin la avenencia de la Diputación, modifica, altera y hasta suprime aquél régimen.
>
> 3º. El Consejo Administrativo de Navarra expresa su identificación absoluta con la Excma. Diputación, cuyas gestiones para obtener del Directorio Militar que al establecer el Estatuto Municipal se salve el respeto al pacto-Ley de 1841, deben continuarse sin pérdida de momento».

La Diputación acordó que la misma Comisión regresase inmediatamente a Madrid para reanudar las gestiones, ante la inminente entrada en vigor del Estatuto el día 1º de abril.

Las gestiones y su resultado se exponen en nota escrita de la Comisión, que se lee en sesión de 14 de abril[424].

De «entrevista detenidísima» califica la Comisión a la celebrada con Calvo Sotelo. En ella, la Diputación se presenta con un cambio profundo de posición: acepta el principio de autonomía exigido por el Estatuto, pero debe mantenerse intacto el régimen privativo. Era como ofrecer la cuadratura del círculo.

Se estaba modificando, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Administrativo, el motivo principal de reclamación, fuera por táctica momentánea o de manera firme, y aceptando alguna pérdida de autoridad sobre los ayuntamientos, se ponía el acento en la condición de pacto previo.

Ante el Director General,

> «Expusieron con todo detalle y amplitud las afirmaciones de Navarra, en el asunto, concretadas en el deseo de mantener intacto su régimen privativo en toda la extensión que alcanza en la actualidad, sin perjuicio de que la Diputación, dentro de la esfera propia de sus facultades forales, conceda una amplia autonomía».

Pero no había conformidad en lo que era materia foral o de régimen común. Y sostuvieron con Calvo Sotelo «una detenida conversación» (no se aclara si es la misma anterior u otra distinta),

---

[424] *IBID*., sesión de 14 de abril de 1924.

> «Que tuvo por objeto principalmente el esclarecimiento de lo[s] que constituye materia propia del régimen foral, alegando que no se limita a la gestión puramente económica de los Ayuntamientos, sino a la Administración también, alcanzando, además de la parte indicada, todo lo relativo a la organización y cumplimiento de los servicios municipales.
>
> El Sr. Calvo Sotelo hizo manifestación en sentido de que a su juicio los preceptos de la Ley paccionada no permitían dar semejante extensión al régimen foral, pero ello no obstante, mostrándose menos irreductible que en la visita que le hizo la Comisión anterior, terminó expresando en concreto, que siempre que los Ayuntamientos navarros disfrutaran de igual autonomía que los demás, no veía inconveniente en llegar a una inteligencia, aunque esa autonomía se concediera a través de la Diputación, si bien entendía que la solución definitiva de la cuestión planteada por la Diputación debía ser resuelta por el Directorio, por tratarse de una cuestión de Gobierno que salía de las atribuciones propias de su cargo».

En vista de tales manifestaciones, la Comisión dirigió sus trabajos a las esferas superiores del Gobierno. Para lo cual visitaron al Presidente y miembros destacados del Directorio, que «mostraron una excelente disposición a favor de las aspiraciones de Navarra». Y los diputados que estaban en la Comisión, «visitaron con el mismo objeto a S.M. el Rey, de cuya visita salieron satisfechísimos pues no solamente dio muestras el Soberano de tener perfecto conocimiento y cariño a nuestro régimen, sino que manifestó gran interés en que fueran satisfechos los deseos de la Diputación».

Terminadas las visitas a los altos poderes de la Nación, la Comisión elude el enfrentarse nuevamente a Calvo Sotelo, y le hacen llegar dos notas con las fórmulas que Navarra ofrece, una oficial y otra subsidiaria. Sería la primera, la que con significativas modificaciones aprobaría el Directorio. La nota, que se une al informe, es esta:

> «El Estatuto Municipal regirá en Navarra, como en las demás provincias de España, salvo en lo que se oponga a su actual régimen especial, que tiene su origen y fundamento en la vigente **Ley paccionada** de 16 de agosto de 1841. La Diputación de Navarra armonizará las especialidades del expresado régimen con las normas del Estatuto referentes a la autonomía de los Municipios».

Reseña ahora el fallecimiento repentino del Sr. Amorena y las disposiciones de la Comisión, el funeral y traslado a Pamplona.

> «Verificados estos actos con la mayor solemnidad, la Comisión prosiguió sus gestiones, que hubieron de quedar en suspenso, no solamente por el hecho indicado, sino también porque con motivo de la llegada a Madrid de una Comisión de las Diputaciones Vascongadas, que iba a tratar del Estatuto, el Sr. Calvo Sotelo, manifestó deseos de oírles antes de dictar ninguna resolución, a fin, según decía, de tener una visión de conjunto en el problema».

Evacuado el trámite mediante las conferencias que los comisionados vascos celebraron con el señor Calvo Sotelo entre los días 9 y 10, pudo lograr la Comisión que el día 11 se firmase la Real Orden referente a Navarra, cuyo texto literal es como sigue:

> «Gobernación Real Orden. Habiéndose formulado algunas dudas respecto a la manera de aplicar el Estatuto Municipal en Navarra, S.M. el rey (q.D.g.), se ha servido disponer lo siguiente: como aclaración a la disposición transitoria 26 de dicho Estatuto:
>
> 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. De R.O. […] Dios […] Madrid, 11 de abril de 1924. El Gobierno encargado del Despacho. Martínez Anido. Sr. Gobernador Civil de Navarra».

Había un cierto paralelismo con lo que se disponía para la aplicación del Estatuto a las Vascongadas, según Real Orden firmada tres días más tarde, con el siguiente texto:

> «Vistas las dudas formuladas respecto a la manera de aplicar el Estatuto promulgado por Real Decreto de 8 de marzo último en las Provincias Vascongadas.
>
> S.M. el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer lo siguiente:
>
> 1º. El Estatuto municipal regirá en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, como en las restantes de España, en todo lo que no se oponga a las especialidades de carácter económico y administrativo que caracterizan el régimen de aquéllas, conforme al Real Decreto de 13 de diciembre de 1906.
>
> 2º. Las Diputaciones vascongadas, oyendo a los respectivos Ayuntamientos, redactarán, en el plazo máximo de dos meses, las Ordenanzas que han de armonizar su régimen económico-administrativo con la autonomía concedida a todos los Ayuntamientos de la Nación.
>
> 3º. Estas Ordenanzas serán elevadas a la aprobación del Gobierno, al objeto de que en ellas queda garantizada la autonomía de los Ayuntamientos vascongados, conforme a los principios fundamentales del Estatuto.
>
> Lo que de Real Orden comunico a V. S.S. para su conocimiento y efectos correspondientes. Dios guarde a V. S.S. muchos años. Madrid, 14 de abril de 1924.
>
> El Subsecretario encargado del despacho, Martínez Anido. Señores Gobernadores civiles de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya».

Antes de pasar adelante, es conveniente ver la posición de la Diputación, del Director General y del Directorio en relación al arreglo de Fueros de 1839 y 1841. La discusión sobre aplicación del Estatuto incidía en los mismos

problemas que entonces se debatieron. Como se ha visto en la segunda parte, el Gobierno de 1840 no admitió la propuesta de la Diputación (Instrucción 7ª a los comisionados), según el cual, «las atribuciones de los Ayuntamientos, serán absolutamente las mismas que hoy tienen con exclusiva sujeción a la autoridad de la Diputación», y en su lugar, el artículo 6º de la Ley de 1841, reducía lo foral «a la administración económica interior», «bajo la dependencia de la Diputación Provincial, con arreglo a su legislación especial», completado por el artículo 7º que dispuso que «en todas las demás atribuciones los Ayuntamientos estarán sometidos a la Ley General».

La reducción a la administración económica interior, la calificación de Diputación Provincial, y la referencia a la legislación especial se habían introducido en las conversaciones o conferencias con los comisionados. La eliminación del calificativo de «exclusiva» a la dependencia respecto a la Corporación la hizo el Gobierno porque entendía que iba en contra de la Constitución, e indicaba posible dependencia de los poderes centrales. Si la convalidación o vigencia de la legislación especial se hacía en la Ley de 1841, el mismo poder legislativo podía modificar esa legislación, con la salvedad de la tesis del pacto por parte foral. Finalmente, debe hacerse observar cómo los términos de la Ley de 1841 originaban una confusión, unas dudas de interpretación, que acompañarán siempre al régimen establecido en 1839-1841, por la dificultad de separar la administración económica interior de las funciones y servicios de todo orden.

Cuando la Diputación acuerda la Comisión a Madrid el 11 de marzo, solo indica que el Estatuto puede afectar al régimen foral, y que conviene que se garantice el principio de excepción de los derechos forales, pero no indica en qué puede ser contraria a estos la nueva regulación.

Tampoco concreta esos contrafueros de modo detallado al comienzo de la primera entrevista con el director general de Administración, pues habla del régimen foral en general. Pero Calvo Sotelo concreta: el principio fundamental de la Ley era el reconocimiento de la autonomía municipal tal como la concebía la Ley, y ese principio, en virtud de lo establecido por el Poder legislativo, había de aplicarse a Navarra.

Al replicar los comisionados «que la Diputación era la única Autoridad para conceder esa autonomía en la parte reservada a sus atribuciones forales», se había determinado la cuestión central en discusión, la potestad legislativa, en general, la exigencia ineludible del principio de autonomía de los ayuntamientos en particular.

La Comisión pide a Calvo Sotelo que detalle su criterio, y contesta ampliando el sentido del texto legal. Salvo el libro II del Estatuto sobre Haciendas Locales, de acuerdo con la disposición transitoria 26, el resto habría de aplicarse.

La postura del Gobierno era firme para Calvo Sotelo: respetaba con la disposición transitoria lo que entendería era foral, la parte de Hacienda y exacciones municipales; aplicaba el resto del Estatuto, ponía el acento en la autonomía; y exigía se cumpliese, defendiendo la potestad del Legislativo nacional.

Conocido el criterio del Directorio, la Comisión deja la réplica para tiempo posterior.

La Diputación aclara su pensamiento en el segundo viaje de la Comisión, exponiendo ante Calvo «lo que constituye materia propia del régimen foral» en lo municipal, «que no se limita a la gestión puramente económica de los Ayuntamientos, sino a la administrativa también; alcanzando por tanto, además de la parte indicada, todo lo relativo a la organización y cumplimiento de los servicios municipales». El Director General contesta que a su juicio, no tenía esa extensión el régimen foral. ¿Quién llevaba razón? Respecto a las atribuciones de los ayuntamientos navarros, ¿qué era foral y qué de régimen común o general?

La disposición transitoria 26 del Estatuto, excepcionando solamente el régimen de exacciones municipales en la aplicación del Estatuto a Navarra, parece que restringía las atribuciones forales señaladas en el artículo 6º de la Ley de 1841, pues la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades a que este se refiere tiene más amplitud que las exacciones municipales. El ejercicio de la facultad legislativa que el Gobierno defendía podía establecer esa restricción, pero no parece fuera esa su intención, porque en la primera entrevista interpreta Calvo Sotelo que se aplicará todo el Estatuto, salvo el Libro Segundo, el Régimen de Haciendas Locales, y con esta exégesis o intención del Gobierno la postura en relación con la Ley de 1841, era correcta, ya que el término de Hacienda englobaba doctrinalmente toda la administración económica, en cuyo caso lo único que podía faltar era que el Directorio declarase esa interpretación amplia de la disposición transitoria, o mejor se rectificase legalmente.

La Diputación, el pedir como foral no solamente la administración económica, sino todo lo relativo a la organización y cumplimiento de los servicios municipales, se situaba en una postura de reivindicación foral, fuera del artículo 6º de la Ley de 1841, pretendía volver a lo que había solicitado en las instrucciones para el arreglo de Fueros, pero no fue aceptado por el Gobierno ni propuesto a las Cortes.

Sobre la potestad legislativa, las palabras de la Comisión en los dos viajes son cautas, se limita a pedir respecto de su régimen privativo y únicamente menciona la idea de convenio al calificar de paccionada la Ley de 1841, en claro contraste con los enérgicos tres puntos de las conclusiones del Consejo Administrativo. En el aspecto del principio de autonomía, el Consejo Administrativo

lo había silenciado, la Diputación lo admite en principio, pero ordenado y aplicado por ella.

De acuerdo con estas ideas transmite la Comisión a Calvo Sotelo su nota para el texto de la Real Orden: salvar el régimen establecido por la **Ley paccionada** de 1841, y compromiso por la Corporación de armonizar el régimen foral con la autonomía municipal. Pero, como en 1840, otra vez el Gobierno decide de manera distinta y salva el principio: suprime las calificaciones dadas al régimen de especial y paccionado, y ordena que la Diputación dicte las normas de armonización de su régimen privativo, pues el Estatuto ha concedido la autonomía a todos los ayuntamientos de la Nación.

Permítase recordar lo ocurrido en la Ley de 1839, porque tiene bastante analogía con la situación de 1924. En 1839, se confirman los Fueros, pero sin perjuicio de la Constitución; realmente se legislaba la modificación, y lo que se confirmaba era el régimen constitucional y la unidad nacional. Ahora, con el Estatuto y la Real Orden de 11 de abril de 1924, se decía que se confirmaba el régimen foral de 1841, en el número 1, pero al imponer el principio de autonomía y privar a la Diputación de parte sustancial de su autoridad, lo que hacía era modificar el régimen de 1841, y confirmar la potestad legislativa. En 1841, quedaban vigentes parte de los Fueros; ahora subsistirá parte de la autoridad de la Diputación; pero el sentido fundamental era el expresado.

El planteamiento que resulta de la última visita a Madrid de la Comisión, de la nota de esta y de la Real Orden de 11 de abril va a ser objeto de un análisis detenido y apasionado en Navarra en estos meses.

No era solo la cuestión municipal la que motivaba roces con el Directorio; otros importantes problemas había planteados, como el de la Contribución de Utilidades y el del Impuesto de Transportes, para los que la Diputación pide al Directorio un régimen «pactado»; y el contrafuero sobre quintas que la Diputación declara ser el Real Decreto de 29 de marzo de 1924 al establecer que «el Servicio Militar será obligatorio para todos los españoles y habrá de ser prestado insustituiblemente por aquellos a quienes corresponda», llevando un escrito de reivindicación foral al Directorio, amén de los asuntos de Maestros, Montes roturables, etc.[425]

Adviértase un hecho que se repite con frecuencia en las discusiones sobre el régimen navarro. La Diputación y el Gobierno están en discrepancia clara sobre extensión y facultades de aquel régimen, establecido en la Ley de 1841, es decir: no están de acuerdo sobre el contenido o interpretación de la Ley. Pues

---

[425] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 188, sesiones de 2 de agosto y 5 de septiembre de 1924.

bien, en lugar de aclarar esas dudas, tanto la nota de la Comisión al proponer como la Real Orden al resolver se referían, sin más, a la Ley de 1841, como si el camino trazado por la famosa Ley fuera luminoso e indubitable. La confusión, señalada como norma.

3. NAVARRA PREPARA LA REFORMA

Hasta el 17 de enero de 1925 no vuelve a relacionarse la Diputación con el Gobierno, por medio del Director General de Administración. Los nueve meses transcurridos desde el 14 de abril anterior son de intenso trabajo en la provincia, preparando la reforma, que la R.O. del 11 de abril hacía innecesaria, en la que van a confluir en cuanto a la autonomía municipal los propósitos del Directorio y los intereses de los ayuntamientos navarros, que no dejan pasar la ocasión de alcanzar mayor libertad.

En la misma sesión de 14 de abril de 1924, decidió la Diputación, la publicación de una circular convocando a la celebración de una Asamblea a la que asistirán representantes de los ayuntamientos, los asesores de la Corporación, y tres secretarios municipales, para estudiar y proponer lo que estimasen conveniente sobre las reformas ordenadas en la R.O. de 11 de abril. En 6 de marzo siguiente se celebró la Asamblea, encargando a una Comisión de su seno la redacción de las bases que habrían de elevarse a la Diputación, después de ser oído el país.

Hasta el 20 de noviembre del mismo año no terminó su trabajo la Comisión, lo que motivó un recordatorio de la Dirección General de Administración, en 24 de octubre, señalando un plazo de tres meses para que la Diputación ultimase la reglamentación preceptuada en la anterior R.O. de abril.

Reunida la Asamblea el citado 20 de noviembre, acordó imprimir y someter las bases propuestas a información de los ayuntamientos en asambleas de distrito, que acordarán su aprobación o rectificación. La Comisión presentó un proyecto de once bases precedidas de un extenso preámbulo, interesante, en el que cabe destacar el haberse hecho cargo del principio de autonomía, concretado principalmente en la que se haría famosa Base 10ª, por la cual la Diputación había de someter los reglamentos y acuerdos generales al Consejo Administrativo, y «tendrá predominante participación en ese organismo la representación de los Ayuntamientos»[426].

---

[426] Para toda esta cuestión ver OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1925, p. 3, y sesión que contiene literal informe y proyecto de base de la Comisión. Ver también DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 461-468.

El 9 de diciembre la Asamblea aprobó con algunas modificaciones el Proyecto de bases de la Comisión, y lo elevó a la Diputación, la cual lo pasó a informe del Consejo Administrativo, quien lo dio favorable; y, al fin, el 12 de enero conoció de él la Diputación, para su resolución.

Hemos de detenernos en esta sesión de la Diputación, que puede calificarse, sin hipérbole, de histórica, porque en ella se asentó el principio de autonomía, establecido por el Estatuto y exigido por el Directorio en Navarra, y se aprobó por tres votos contra dos de los diputados, por no aceptarse el voto escrito del vicepresidente Erro, que se hallaba enfermo; de donde si hubiera estado presente, el acuerdo hubiera sido el contrario, con consecuencias imposibles de prever[427], motivando la dimisión de los tres miembros que votaron en contra:

> «Dio comienzo la sesión dándose cuenta por el secretario del escrito y Bases que en cumplimiento de lo acordado en 14 de abril último, eleva la Ponencia designada al efecto, con arreglo a las cuales ha de armonizarse el régimen foral, con la autonomía concedida por el Estado a los demás ayuntamientos de la Nación, conforme a lo dispuesto en la R.O. de 11 de abril último».

Es de resaltar que la última afirmación tergiversaba la R.O. de 11 de abril, pues según esta el Estatuto concedía la autonomía **a todos** los ayuntamientos de la Nación, sin exceptuar a los de Navarra, como indica el acta.

Han de subrayarse algunas afirmaciones del informe de la Comisión o Ponencia de la Asamblea:

a) La libertad de los ayuntamientos ha de ejercerse dentro de los Reglamentos, pero la representación de los ayuntamientos en la Junta que los sancione ha de ser «predominante y no ya solo importante».

b) Los problemas planteados rozan la Ley de 1841:

> «No desconoce la Comisión que por la índole del asunto los problemas planteados rozan a la Ley de 1841, ni desconoce que V.E. ha jurado esa Ley… Pero el juramento de **un pacto**[428], Excmo. Sr., que significa la obligación de no quebrantarlo sin deslealtad y perjurio, no significa que de acuerdo con la otra parte, el Gobierno de S.M. que concertó con nosotros la Ley de 1841, no pueda ulteriormente cambiar lo pactado, si responde a una aspiración antigua y sentida, si representa una mejora para la provincia».

c) Pero estas alteraciones, que entiende la Comisión que perfeccionan el régimen foral, exigen condiciones:

> «No han de ser selladas sin aquellas dos circunstancias, que caracterizan nuestra constitución especial: el acuerdo o Pacto con el Gobierno de S.M. y la

---

[427] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 188, sesión de 12 de enero de 1925.

[428] El subrayado es del acta.

> disposición legal o la Orden del Poder Dictatorial, que imprimen el carácter de Ley Paccionada, al acuerdo entre la provincia y el Estado».

Terminada la lectura del escrito y bases presentadas por la Provincia o Comisión, que llevaban fecha de 9 de diciembre de 1924, se presentó una proposición y voto particular por los diputados D. Martín Mª de Guelbenzu y D. Francisco Usechi, y después se leyó también voto particular remitido por D. Gabriel Erro, vicepresidente de la Corporación, que se encontraba enfermo, en oposición todos ellos a las Bases presentadas. Se entresacan o concretan algunos puntos de los extensos escritos[429]:

Censuran Guelbenzu y Usechi, la afirmación de la Comisión nombrada por la Asamblea de «que un pacto puede cambiarse por otro posterior»:

> «Aquí precisamente en este punto es donde los diputados que firman presienten el peligro que Navarra afronta al tratar de modificar el Pacto Ley de 1841, porque aun cuando por el momento no tuviera nada que sentir Navarra, para lo sucesivo, parece lógico que el Estado aproveche en su favor la ocasión que ahora se le brinda utilizándolo para ulteriores cambios de esa Ley, que podrá citar como precedente».

Afirman que el país y los ayuntamientos no han conocido de verdad la cuestión que verdaderamente se trata:

> Es la Base 10ª, propuesta por la Ponencia, la que en el sentir de los firmantes modifica por completo los artículos 6 y10 de la Ley de 1841, creando un Consejo Permanente con facultades resolutorias sobre la Excma. Diputación… a lo que se oponen los diputados firmantes, por creer que es la Excma. Diputación la que viene obligada a realizar la armonización del Estatuto Municipal con la Ley de 1841, y que ello puede hacerse sin trastocar en lo esencial nuestro régimen… sin implicar merma en la intensidad de autoridad que la Diputación ejerce por sí sola y ha ejercido sobre los municipios navarros.

Tampoco los momentos son a su juicio de reforma. Un problema de tanta magnitud puede ser resuelto por R.D. «cuando realmente hoy tenemos una Ley, que vale más, y es menos mudable».

Asimismo, no pueden aceptar el cambio de autoridad tan profundo en materia municipal:

> Y aun esa facultad, para el caso concreto de la autonomía, que se concede al Consejo, integrado con fuerzas predominantes de los ayuntamientos, puede

---

[429] No hemos visto reflejada en las obras de autores forales esta importantísima discrepancia dentro de la Diputación. No lo citan DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, ni GÓMEZ ANTÓN, F., *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*. Madrid: Rialp, 1962. OROZ ZABALETA solo cita a pie de página la presentación de los votos particulares, sin extenderse en la argumentación de los firmantes, en la obra citada, p. 14.

> encerrar el no pequeño peligro de que los ayuntamientos revestidos con eso que más que facultad parece soberanía, lleguen a extremos tan atrevidos en sus peticiones autonómicas, que hagan cambiar por completo la paz de la vida municipal de Navarra, llevándola a consecuencias que pudieran ser funestas y que se lamentarían tardíamente.

El vicepresidente, Erro, razona de parecida manera su voto particular «contra lo propuesto en la Base 10ª de las elevadas por los ayuntamientos de la provincia a esta Diputación el día 9 de diciembre último». Fúndase para ello en que la

> Propuesta hecha en esa Base, quebranta la Ley paccionada de modificación de los Fueros de 16 de agosto de 1841, que el suscribiente juró defender…, ninguna mejora aporta el País, y es de temer arrastre complicaciones perjudiciales para nuestro régimen foral.

Hace historia de las entrevistas con Calvo Sotelo, y la discusión, sobre potestad legislativa. Forzando la interpretación de la R.O. de 11 de abril, y olvidando el carácter preceptivo de la aplicación del principio de autonomía, cree que dicha Orden supone

> Respeto absoluto a nuestro régimen foral de derecho y reconocimiento de la Diputación como autoridad única para dictar las medidas necesarias para llevar a cabo la armonización ordenada.

Y por este camino llegar al criterio fundamental de oposición a las Bases propuestas por los ayuntamientos, y que es el punto principal en que se modifica la Ley de 1841, que expresa con mucha claridad así:

> Ahora bien, la Diputación que juró defender la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, en la que se le reconoce ser la única autoridad suprema en el orden económico-administrativo provincial, que ha obtenido del Poder central el reconocimiento de que las facultades que ejerce son propias suyas, y que no se le autoriza expresamente para que las transmita o delegue a otro organismo ni compartir con él su autoridad, se halla imposibilitada para hacer una dejación de esta ni en todo ni en parte, sin faltar al juramento… y al mandato recibido de dictar por sí las medidas necesarias…
>
> … no puede la Diputación consentir que en consecuencia paren las atribuciones de los ayuntamientos a defender en gran parte del mismo Consejo, sin que este se erija en sucesor del Consejo de Navarra y antigua Diputación del reino, absorbiendo facultades que en este concepto corresponden solamente a la Diputación, sin quebrantar lo preceptuado en los artículos 6º y 10º de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.
>
> No es mejorar el régimen de la provincia implantar una duplicidad de autoridad, como pretender hacerlo la 10ª de las Bases de los ayuntamientos, colocándoles frente una a otra.

Según Erro, «los Centros burocráticos del Estado», miraban con disgusto por:

> las excepciones por nosotros alegadas, respecto del cupo tributario que satisfacemos, impuestos indirectos y demás que integran el régimen foral, sacándose de todo ello la deducción del agrado que les proporciona llegar a una verdadera nivelación; pero sacrificando nuestros sagrados derechos a lo que ellos llaman unidad nacional.

A pesar de su antigüedad y lagunas, la Ley paccionada de 1841, había sido buen «medio de defensa», y no era prudente de que fueran los navarros «quienes demos principio a su desmoronamiento». Si los ayuntamientos pedían la reforma del Pacto (lo cierto era que quien lo exigía era el Directorio, y los ayuntamientos se unían a la mayor autonomía), el Estado podía pedirla en otros puntos después. En todo caso, el Consejo Administrativo debería ser solo consultivo, como hasta ahora.

Se une a Usechi y Guelbenzu en que los momentos de facultades excepcionales del Directorio no son los oportunos para la reforma. No considera intangible la Ley paccionada de 1841, pero a la vez, cree que no es esta la ocasión; cuando esa coyuntura propicia se produjese, habrían de cuidarse las condiciones:

> Cuando quiera que se estime el momento oportuno de hacer alguna variación en la referida Ley de 1841, ya para constituir una Diputación con mayor número de diputados que los que en la actualidad la integran o ya para obtener la reintegración foral, acomodada a las necesidades y conveniencias de la provincia, debe contarse con la voluntad del país para llevarla a cabo, enterándole seriamente de lo que se pretende y sus efectos, y fijando a los comisionados encargados de la negociación, conclusiones concretas a las que deben atenerse o retirarse a tiempo para no comprometer el régimen foral.

Contestan ahora los otros diputados, en especial Modet, que expresa su conformidad con las bases en otra larga intervención, en la que defiende la postura de la Asamblea de ayuntamientos, y en concreto la Base 10ª:

> Que consecuencia obligada de la reforma es la fundamental de todas las demás por constituir la garantía y seguridad de su existencia; y porque aparte de que pudiera juzgarse la oposición interesada, al no ceder en beneficio de los pueblos o compartir con ellos la autonomía que la Diputación disfruta, parece ha sido constante aspiración de esta, que el sentir de los mismos, fuese la norma de aplicación de sus actos. Aspiración que puede verse reflejada en las repetidas ocasiones que la Diputación ha convocado reuniones para tratar con los pueblos cuestiones de gran resolución y que queda testimoniado por la creación de distintos organismos, uno de ellos el actual Consejo Administrativo, cuyos informes y asesoramientos contribuyen de manera eficaz a la resolución con más probable acierto de los problemas que puedan presentarse en la Administración

> provincial. Actitudes que responden también a la necesidad de que exista un organismo que sirva de garantía y tutela al País, fiscalizando las funciones de la propia Diputación con intervención eficaz en el ejercicio de las mismas, y que por las razones anotadas pudiera ser este el momento indicado para conseguir que fuese una realidad, lo que hasta hoy solo ha sido una legítima aspiración.

Considerando suficientemente discutido el asunto se procedió a la votación. «No pudiéndose tomar como voto particular el escrito del vicepresidente Sr. Erro, se acordó, que conste en acta como manifestación de su criterio o informe particular en el asunto». Guelbenzu y Usechi votaron de conformidad con su proposición, y Modet, Goizueta y Baleztena votaron en sentido favorable a la proposición del primero, acordándose en consecuencia aprobar íntegramente las bases elevadas por la Ponencia en 9 de diciembre último.

No deja de causar asombro, como queda dicho antes, el hecho de que para asunto tan granado, no se esperase al restablecimiento de Erro, el vicepresidente, y a la presencia del otro diputado, Goizueta. Presente Erro en la sesión, su voto de calidad hubiera producido acuerdo contrario.

En la misma sesión, se nombró nueva Comisión, formada por Modet, Goizueta, el secretario Oroz, y los tres asesores de la Corporación, que se trasladará a Madrid «a fin de tratar y concertar con el Gobierno cuanto sea necesario para llevar a efecto las bases mencionadas», además de tratar de una numerosa lista de importantes expedientes promovidos ante el Gobierno «sobre Maestros, Impuestos de Utilidades, Impuestos de Transportes, mercancías por carretera, Quintas, cédulas personales, y Alcoholes, Ferrocarriles y Montes de Urbasa». Verdaderamente no iba de descanso la Comisión.

La sesión terminó con la presentación por Usechi y Guelbenzu de su dimisión de diputados mediante escrito, en el que entre otras razones expresaban

> que el acuerdo tomado por Exma. Diputación en la sesión celebrada en el día de la fecha, vulnera la Ley de modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841, y no queriendo hacerse solidario de las consecuencias que pueda producir el acuerdo adoptado… tiene el honor de presentar a V.E. la dimisión del cargo de diputado foral que el País le confirió para defender dicha Ley…

Un mes después, el 10 de febrero de 1925, Erro ratifica personalmente su criterio y voto remitido a la sesión de 11 de enero, y se reservaba su libertad de acción, y se trató de las dimisiones de Usechi y Guelbenzu, no admitiéndoselas, pues no las encontraban justificadas con arreglo al artículo 57 de la Ley Provincial, ni se creía la Diputación facultada para admitir las dimisiones[430].

---

[430] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 189, sesión de 10 de febrero de 1925.

Llegada la Comisión a la Corte el día 17 de enero, al día siguiente visitó a Calvo Sotelo y le hizo entrega de las Bases aprobadas «… para llevar a cabo lo dispuesto en la R.O. de 11 de abril último, rogándole que una vez estudiadas les señalará día y hora para tratar sobre ellas». Del resultado de esta segunda entrevista da cuenta el Libro de Sesiones en la forma siguiente[431]:

> Citada la Comisión el día 30, a las 11 y media de la mañana, celebró una detenida conferencia con el Sr. Calvo Sotelo, en la cual este empezó por hacer constar que solo trataba en aquel momento de celebrar un primer cambio de impresiones con la Comisión, admitiendo que todas sus manifestaciones tendrían carácter particular, ya que el asunto correspondía resolver al Directorio por ser fundamentalmente un problema de Gobierno. Se examinaron una por una las Bases en cuestión, mostrando, al parecer, dicho Sr. Director su criterio favorable hacia las mismas. Ello no obstante al tratar de las Bases relativas a funcionarios y recursos manifestó que, en aquellos puntos reservaba por completo su opinión.
>
> Teniendo en cuenta determinadas observaciones que dicho Sr. Director expuso, la Comisión quedó en redactar determinadas adiciones o ampliaciones a las Bases que sometería a su consideración en ulteriores conferencias.
>
> Hizo presente también 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 comisionados de la Diputación, habiéndole 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.
>
> En definitiva se convino en que el Sr. Director tratará del asunto con el Presidente del Directorio, de quien habría de recibir instrucciones y después llamaría a la Diputación para continuar las conferencias. Es de advertir que en esta gestión se abstuvo de intervenir el vicepresidente D. Gabriel Erro, por ser su criterio opuesto a las Bases, según consta en acta de la sesión celebrada el 12 de enero último.

Es de observar cómo Calvo Sotelo marca otra vez, como en las conferencias anteriores de 1840 y 1876, procedimiento idéntico. Sus manifestaciones eran particulares, «el asunto correspondía resolverlo al Directorio por ser fundamentalmente un problema de Gobierno». La Comisión, por el contrario, reitera el criterio foral de que es preciso forma de Convenio, que conste en acta firmada entre las partes. No había acuerdo.

El 5 de mayo la Diputación resuelve que vuelva la Comisión a Madrid, para reanudar las gestiones sobre el Estatuto. El vicepresidente, Erro y Guelbenzu, hacen un último esfuerzo en contra de las Bases y de la dirección que sigue el

---

[431] *IBID*., sesión de 11 de febrero de 1925.

asunto, y proponen otra solución. Insistiendo en su oposición e incompatibilidad con las Bases aprobadas, indican que empresa de tal trascendencia no entró en las deliberaciones o «diálogo entre Navarra con el Poder Público, ni la R.O. de 11 de abril del pasado año, que fue expresión de sus acuerdos (todo no había sido acuerdo como se ha glosado antes), la autorizaba», ni la Diputación pudo creer que la Asamblea de ayuntamientos «llegara a conclusiones semejantes».

Proponían en definitiva un nuevo Consejo, formado por 15 miembros, los siete diputados, y otros siete representantes elegidos por los ayuntamientos, con voto de calidad del vicepresidente como garantía para la Corporación, para que «conozcan y resuelvan todos los problemas y nada más que los problemas que giren en la órbita jurisdiccional de los municipios». La Diputación se limitó a tener por hechas las manifestaciones y que se consignaron en acta.

En la sesión de 3 de junio de 1925, se dio lectura al informe de la Comisión de los numerosos e importantes asuntos tratados en Madrid, y en concreto sobre el Estatuto Municipal y las Bases concedidas en principio[432].

La Comisión comienza por reafirmar la necesidad de exigir el régimen de pacto:

> Anticipa desde ahora su humilde juicio de que las fórmulas en principio convenidas con el Ilmo. Sr. Director General de Administración Local, son aceptables si claramente se consigna que responden a un régimen concordado entre la Provincia y el Gobierno de S.M., pero que ni esa ni otras fórmulas más ventajosas pueden regir con el asentimiento de la Provincia, sin esa explícita declaración, en que los ayuntamientos y S.E. deben insistir, a juicio de la Comisión, como ella lo ha hecho.

Expresa también la Comisión los tres puntos de mayor dificultad en las conversaciones, Concejo abierto, reglamentación de personal y recursos, así como un comentario de las modificaciones más importantes introducidas en las Bases.

Relata después detalladamente, cómo se trató la cuestión de pacto, con los distintos puntos de vista del Gobierno y de la Diputación:

> Desde la primera entrevista, señaló también respetuosamente la Comisión la conveniencia de extender en acta los acuerdos que hizo presente entregando al Sr. Director los antecedentes que lo justificaban, que en otras ocasiones se había procedido así, desarrollándose el trabajo entre el funcionario o funcionarios comisionados por el Gobierno de S.M. y la Delegación de la provincia, para llegar así autorizadamente y sin perjuicio de las aprobaciones ulteriores, a un acuerdo.

---

[432] Ver el informe completo y bases en OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, *op. cit*., pp. 14 y siguientes.

> A esto, manifestó ahora el Sr. Director que había consultado sobre el particular con el Gobierno de S.M. y que este era opuesto a conferir esas delegaciones, peculiares de los tratados internacionales; por lo cual, todo lo que se deliberase carecía por el momento de carácter oficial, hasta que sobre ello recayera la aprobación del Gobierno de S.M.
>
> Los comisionados insistieron en que de todas maneras era necesario que constase la necesidad de un acuerdo previo entre la Diputación de Navarra y el Gobierno de S.M. para tocar el régimen establecido en la Ley de 16 de agosto de 1841, necesidad inherente al carácter pactado de aquella Ley, y que se habían reconocido ya en diferentes disposiciones de los Gobiernos anteriores, de alguna de las cuales se hizo entrega en el acto.
>
> En su vista, el Sr. Director, sin que ello implicara compromiso de Gobierno, cuya representación oficial no tenía en aquel instante, manifestó que en lo que de él dependiera, llegaría en la definición de esa necesidad, por la modificación de la Ley de 16 de agosto de 1841, a donde hubieren llegado los precedentes; y que lo propondría así, en la fundamentación de la resolución reflejo de los acuerdos adoptados.

Terminada la lectura del informe, el vicepresidente Erro, presentó un escrito de dimisión de su cargo, por las razones que conocemos, no admitiéndola la Corporación, y rogándole volviera a ocupar su puesto, «como lo hizo en el acto».

La Diputación dio traslado de las Bases a la Asamblea de ayuntamientos, reiterando el punto de «la necesidad de que conste el previo pacto o convenio entre los representantes del Estado y Navarra».

El 13 de julio se trata en sesión de la Corporación del informe de la Asamblea a las Bases y de la aprobación de las mismas por la Diputación, con la condición del pacto o convenio. Guelbenzu y Usechi se retiraron de la sesión, reiterando su disconformidad. Erro votó en contra y los tres restantes diputados, es decir, Modet, Baleztena y Goizueta, a favor; Erro formuló nuevamente voto particular, protestando de casi todas las bases, porque no debían, a su juicio, ser objeto de convenio por ser facultades privativas de Navarra, ratificadas en la R.O. de 11 de abril, y contra la Base 11 de creación del Tribunal Administrativo, porque se obligaba a la Diputación a crearlo, y esto debía ser potestativo de la misma, amén de otras alegaciones.

Se discutió, a continuación, la fórmula concreta de pacto o convenio. Modet y Goizueta aceptaban la fórmula propuesta por la Asamblea, de «Acuerdo convenido entre la Exma. Diputación de Navarra y el Gobierno de S.M.». El vicepresidente, la de «Pacto consignado solemnemente por escrito entre la Diputación y el Gobierno». Baleztena la de «Pacto solemne con el Gobierno».

Repetida la votación, decidió por voto de calidad el vicepresidente, y:

> se acordó que las Bases anteriormente aprobadas no puedan ser aceptadas si no responden a su pacto entre la Diputación y el Gobierno de S.M. La Comisión volvería a Madrid para ultimar las gestiones de conformidad con lo expresado en los acuerdos anteriores, concediéndole amplias facultades para que en representación de la Diputación pueda firmar cuantas actas y documentos sean necesarios[433].

En sesión de 2 de octubre se leen dos documentos sobre el problema del Estatuto. Uno, de los asesores de la Corporación, solicitando «se fije el alcance y significación del apartado 2º del acuerdo adoptado por la Diputación en 13 de julio último»… Y se acordó:

> Que el sentido del acuerdo indicado es que 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, de 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 formación.

No se sabe si lo declarado por la Diputación era aclaración o confusión, puesto que lo dudoso era precisamente la personalidad, no de Navarra, sino de su Diputación definida en la Ley de 1841.

El otro oficio es un R.D. de Gobernación, de 30 de septiembre, del texto siguiente:

> Gobierno civil de la provincia de Navarra. El Exmo. Sr. Subsecretario encargado del despacho del Ministerio de la Gobernación, en oficio fecha de ayer me dice lo siguiente: ante la necesidad de proceder cuanto antes a la implantación del Estatuto Municipal en Navarra y teniendo en cuenta que en las deliberaciones verificadas entre los representantes del Ministerio de la Gobernación y los de la Diputación Foral de Navarra, quedaron convenidas, en principio, las líneas fundamentales de la adaptación a que ha de sujetarse el mencionado Estatuto S.M. el Rey (q.D.g.), se ha servido disponer se signifique a la Diputación Foral de Navarra, que, siendo necesaria su aprobación, debe resolver antes del día 15 de octubre acerca de las expresadas Bases. Lo que traslado a V.S. para su conocimiento, el de esa Exma. Diputación y efectos procedentes. Dios guarde a V.S. muchos años. Pamplona 1º de octubre de 1925. M. Jiménez de Bentrosa. Rubricado. Sr. Vicepresidente de la Exma. Diputación Provincial[434].

Es de resaltar algunos matices de la R.O.: urge la implantación del Estatuto en Navarra, se han convenido «en principio», las líneas fundamentales de la adaptación; y es necesaria la aprobación de la Diputación por las Bases, y debe hacerse antes del 15 de ese mes.

---

[433] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 190, sesión de 13 de julio de 1925.

[434] OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, *op. cit.*, p. 20.

4. NO SE FIRMA CONVENIO. EL REAL DECRETO-LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925

Se llegaba al final del asunto. Volvió la Comisión, reforzada por Baleztena, a Madrid, y visitó en pleno al director general, al que expuso:

> Que de conformidad con el acuerdo adoptado por V.E. [por la Diputación, a la que se presenta el informe en 6 de noviembre de 1925] en sesión de 2 de octubre, su presencia tenía por objeto suscribir en unión del Representante del Gobierno, las bases convenidas para la adaptación del régimen foral con la autonomía del Estatuto Municipal.
>
> El Sr. Director contestó que a su juicio era innecesario el cumplimiento de dicha formalidad, desde el momento que en el preámbulo del R.D. que habría de dictarse para la aprobación definitiva de dichas bases, 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.
>
> No satisfecha la Comisión con estas manifestaciones, insistió en los deseos, habiendo manifestado el Sr. Director que no se consideraba con facultades para resolver por sí, determinó consultar el asunto con el señor Presidente del Directorio Militar[435].

Verificada la consulta por Calvo Sotelo, llamó de nuevo a la Comisión, a

> quien manifestó que manteniendo su criterio anterior, proponía que la Comisión elevase en nombre de la Diputación al Ministro las bases convenidas y aprobadas por la Diputación a fin de que así hubiera constancia oficial de las mismas en el expediente.
>
> La Comisión, sin rechazar lo propuesto por el Sr. Director, insistió en sus deseos de suscribir con el Representante del Gobierno las bases expresadas, ya que para ello era para lo que venía autorizada y con tal objeto elevó al Ministro de la Gobernación una instancia acompañando copia certificada de las bases en cuestión, haciendo constar que eran las mismas aprobadas por la Diputación y las mismas que se refiere la R.O. de 1º de octubre último.
>
> El Sr. Director contestó por oficio dirigido al Sr. Presidente de la Diputación con fecha 3 de noviembre en que manifestaba haber recibido las Bases para la adaptación del Estatuto Municipal que en cumplimiento de la R.O. de 1º de octubre aprobó la Diputación y que las elevaba a la superior aprobación del Directorio.
>
> Así las cosas, y viendo la Comisión la imposibilidad de suscribir las bases de referencia en la forma que pretendía, hizo presente el Sr. Director la necesidad de que en el preámbulo del R.D. que había de dictarse para su definitiva apro-

[435] OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, *op. cit.*, p. 20.

> bación, se hiciera constar con toda claridad, que las bases habían sido efecto del Convenio realizado con la Diputación y que habían sido aprobadas por la misma Corporación, como requisito previo necesario.
>
> El Sr. Director prometió hacer cuanto estuviera de su parte para satisfacer los deseos expuestos por la Comisión.
>
> Al día siguiente visitó de nuevo la Comisión al Sr. Director en la creencia de que este sometería a su conocimiento el proyecto del Real Decreto que había de dictarse, para tratar de los términos de su redacción, pero vióse sorprendida por la noticia de que dicho proyecto estaba ya en poder del Directorio, y sometido a la firma regia, por cuyo motivo no había lugar a formular observaciones de ninguna clase, habiéndose enterado pocas horas después, que dicho Real Decreto había sido firmado por S.M. el Rey.
>
> En efecto, en la Gaceta del día siguiente [5 de noviembre] apareció publicado dicho Real Decreto en los términos siguientes: …[436]

A la vista del informe la Corporación se abstuvo de tomar resolución hasta la sesión del día 9 de noviembre, en el transcurso de la cual presentaron nuevamente su dimisión irrevocable y se retiraron de la sesión la mitad de los componentes, Erro, vicepresidente, Guelbenzu y Usechi, a pesar de los esfuerzos de los otros tres diputados y de hacerles ver que la Corporación quedaba sin suficiente número para constituirse. No pudiendo continuar la sesión, trasladaron «inmediatamente al M.I. Sr. Gobernador civil de la provincia las dimisiones presentadas para la resolución procedente». Los escritos de dimisión reiteraban los argumentos que conocemos, sobre todo que «las Bases aprobadas quebrantaban y alteraban los artículos 6º y 10º de la Ley de 1841», y que «cambiar totalmente la faz administrativa de Navarra, trayendo como consecuencia, al humilde juicio de los firmantes, resultados funestos para la misma, que se lamentarán tardíamente…»[437].

Examinemos brevemente el R.D. de 4 de noviembre de 1925 y el informe final de la Comisión.

La exposición del R.D. es breve y sustanciosa en sus principios:

> Señor. 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

---

[436] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 190, sesión de 6 de noviembre de 1925. El texto literal del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, en OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, *op. cit.*, p. 85 y siguientes.

[437] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 190, sesión de 9 de noviembre de 1925.

> estudiaron entre representantes de aquélla y del Ministerio de la Gobernación, en prolija gestión en que le país navarro exteriorizó su voluntad, personificado no solamente por la Diputación, sino también por todos sus ayuntamientos.
>
> El Gobierno ha estudiado con detenimiento el proyecto de bases sometido a su superior resolución, y estima que con ellas se afirma y mantiene el espíritu informador del Estatuto Municipal, adaptándole a las condiciones peculiares del régimen económico-administrativo navarro. Por ello, y teniendo en cuenta que, con arreglo a las expresadas bases, los municipios navarros disfrutarán 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, cuya composición es la mejor garantía de los fueros municipales por reservarse mayoría en su seno a los representantes de los ayuntamientos, el Directorio no ve inconveniente en proponer a V.M. la definitiva sanción de las mismas, que de lleno han logrado hermanar las nuevas orientaciones de nuestro Derecho municipal con la fisonomía privativa de la vida local de Navarra.
>
> Tal es, Señor, a grandes rasgos, el criterio cardinal en que se inspira el presente Decreto-ley, que, de conformidad con el Directorio Militar, tiene el honor el Presidente que suscribe de someter a la aprobación de S.M.

En esta exposición da por sentado que el Estatuto se había de aplicar en Navarra y que alteraba sustancialmente el régimen establecido en 1841, como sostuvieron Erro, Guelbenzu y Usechi en la Diputación. La R.O. de 11 de abril había salvado el régimen de la Ley de 1841, pero había ordenado aplicar la autonomía del Estatuto a la Diputación. Era esta quien había de hacer la armonización. Por eso, la otra R.O. de 30 de septiembre, expresaba que era necesaria la aprobación de la Corporación. Era «trámite inexcusable», dice la exposición, empleando un lenguaje político poco jurídico, al no usar término que acogiera el deseo foral de indicar pacto. Pero el Directorio marca los distintos rangos o grados. Esas bases tienen la aprobación de la Diputación, pero como había expresado el oficio del Director General, de 3 de noviembre, acusando recibo de las bases a la Diputación Provincial, y ahora lo repite la exposición, están sometidas «a la superior resolución del Directorio Militar», es decir, que puede modificarlas, aprobarlas o devolverlas. Otra vez, como en 1840, el Gobierno mantiene su rango superior con respecto a la Diputación, elude firmar acta solemne de firma de las bases, como era exigido por la Diputación con tanta tenacidad y de manera incondicional, y da la razón de la aprobación por el Legislativo, que es la de mantenerse el espíritu informador del Estatuto, el de autonomía municipal, adaptado a las peculiaridades navarras. Que se realizara firma de acta sobre las bases acordadas no es determinante de pacto, como se verá más adelante, es únicamente una constancia oficial de lo actuado. Lo que da el carácter no es la firma del acta, es la naturaleza de lo realizado, las potestades de los firmantes.

En 1840 no hubo firma del acta, y quizá en ese procedimiento se inspirara Calvo Sotelo para eludirla ahora.

¿Cómo interpreta Calvo Sotelo la cuestión? Dice que tuvo que tocar «bastantes teclas» para adaptar el Estatuto municipal «a Vasconia y Navarra», aludiendo a las «largas y prolijas negociaciones». En cuanto a las Haciendas locales, la excepción la creía imperiosa.

Tratándose de ayuntamientos vinculados financieramente, no al Estado, sino a la Diputación correspondiente.

> Pero en cambio, me opuse a que se hiciese singularización alguna, como se pretendía, en el orden económico-administrativo. Y lo logré en las tres provincias Vascongadas, cuyos ayuntamientos se rigen por la norma común, incluso para todo lo concerniente a secretarios y funcionarios municipales, que anteriormente habían formado coto exento, sin gran contentamiento de los interesados, sujetos más de lo debido al control provincial político. No en igual grado en cuanto a Navarra, porque el régimen de esta provincia ostenta base y órbita funcionales muy distintas, y, desde luego, mucho más autóctonas. Pero como me interesaba, ante todo, salvar el principio de la autonomía municipal, plenamente garantizado en las Vascongadas con la total vigencia en su territorio del libro primero del Estatuto, hube de recabar en Navarra otra fórmula análoga.
>
> El Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, regula la adaptación del Estatuto a los municipios navarros, así como el de 18 de octubre de 1924 la había hecho ya a los vascos. La base primera de las aprobadas por el R.D. de noviembre de 1925, declara que «los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rijan **o se adopten en lo sucesivo** [así se define la soberanía legisladora del Estado, en el futuro], para toda la Nación, y disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto Municipal, con arreglo a las bases siguientes», que recogen todas las peculiaridades del régimen económico-administrativo del antiguo reino[438].

Esa garantía explica que se conseguía principalmente mediante la base 12, de sometimiento de todos los acuerdos generales y ordenanzas al Consejo Administrativo de Navarra, con mayoría municipal, y mediante el sistema de recursos y la creación del Tribunal Administrativo, sustrayendo a la Diputación la jurisdicción en el orden económico-administrativo.

Las dos bases aludidas son las más importantes a nuestro objeto, por resaltar las modificaciones introducidas en el régimen; y también lo es la base 16, según la cual «las bases precedentes podrán ser modificadas por el mismo procedimiento seguido para su adopción; pero «cuando las modificaciones sean favorables a la ampliación de la autonomía municipal, podrán acordarse por las

---

[438] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit.*, pp. 80-81.

dos terceras partes de los vocales del Consejo Administrativo», precepto que pasaría después al R.D. Ley de 15 de agosto de 1927, y posteriores modificaciones de la parte tributaria del régimen, aunque modificando su redacción cambiando el término «podrán», por el «deberá hacerse, llegado el caso».

De parte foral, este precepto de la base 16 se entiende reforzador de la tesis de pacto. Citemos por ejemplo a del Burgo, que escribe que «al no consignarse expresamente en el Pacto-Ley que no podía hacerse en lo dispuesto por él ninguna modificación que no estuviese mutuamente acordada entre Navarra y el Gobierno, el régimen foral sufrió como hemos visto algunos momentos de peligro», y después de transcribir la citada base 16, continúa:

> A nuestro juicio, es esta una de las conquistas más importantes logradas a lo largo de la vigencia del nuevo régimen foral surgido a raíz del Pacto-Ley de 1841. Una disposición del máximo rango legislativo establecía claramente la imposibilidad de una alteración por vía unilateral del régimen foral, en su aspecto municipal. Esta fórmula se expresará en los convenios más importantes celebrados con posterioridad a 1925, que han venido, como veremos, a robustecer la personalidad foral de Navarra[439].

En el mismo sentido se expresa el agudo informe que la Comisión presenta en la sesión a la Diputación de 14 de noviembre:

> El Decreto-Ley en el humilde juicio de los comisionados de V.E. no es una obra perfecta, ni resiste en diversos aspectos a la crítica respetuosa que de él puede hacerse.
>
> Es poco feliz cuando consigna que el Estatuto vino a alterar nuestro régimen económico-administrativo. Más exacto hubiera sido decir que la aplicación del Estatuto atentaba a ese régimen.
>
> Es incompleto en cuanto omite consignar el problema de la vigencia del Estatuto. Lo resolvió ya el Gobierno acertadamente en la R.O. de 11 de abril, declarando que solo rige en lo que no se oponga a nuestras instituciones privativas. Verdad es que el omitirlo no es negarlo y la R.O. de 11 de abril estará siempre en la *Gaceta*.
>
> Y parece contagiado de tímido eufonismo al hablar de bases estudiadas en vez de bases o líneas fundamentales convenidas en principio de que habla claramente la R.O. de 1º de octubre.
>
> Y cuando aprecia el contenido de las bases y los motivos que impulsan al Gobierno a aprobarlas, ni refleja, a nuestro modo de ver, el verdadero resultado de las negociaciones ni, claro es, traduce los motivos que a nosotros nos impelieron a adoptarlo, sino los suyos, los que en el Gobierno pesan. Verdad es, que en toda negociación pueden ser diversos y aun contrapuestos los móviles y conducir a un mismo resultado.

---

[439] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 463.

> Es también, claro está, el poder soberano, el poder legislativo, transitoriamente encarnado en el Directorio, quien resuelve, habla y dicta el Decreto-Ley; pero esto no sería nunca una tacha, siendo la provincia quien justamente estimó indispensable esta Ley y siendo sabido, además, que el Poder legislativo en las leyes comunes, como en las que nacen de acuerdos o pactos, habla siempre como soberano.
>
> El Decreto-Ley es satisfactorio.
>
> Bien se ve, Sr., por lo expuesto, que el Decreto-Ley no ha sido a nuestro dictado.
>
> Pero con ser así y sin excluir la posible crítica del mismo, los comisionados no vacilaron en manifestar a V.E. desde el primer instante que lo encontraban satisfactorio.
>
> Porque, aparte imperfecciones y lunares de toda obra, en el aspecto foral que es para nosotros y para Navarra el fundamental, el Decreto-Ley contiene la manifestación clara, absoluta y terminante de que la aplicación del Estatuto y 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.
>
> Pongamos sobre esto cualquiera hipótesis; siempre que no pueda hacerse modificación que no fuera aprobada por Navarra, siempre que sea para la introducción de cualesquiera disposiciones trámite inexcusable, como dice el Decreto-Ley el asentimiento de la provincia y en su nombre la aprobación de la Diputación, nuestra personalidad igual y en cierto modo cosoberana resplandece y el sagrado de nuestros derechos queda resguardado como el más firme derecho, por nuestra voluntad[440].

Bien se ve que los comisionados son más locuaces que el legislador, y acumulan juicios como debido, obligado, no rendido voluntariamente, personalidad igual en cierto modo cosoberana, a la expresión «trámite inexcusable» del Real Decreto-Ley, juicios que se compadecen mal con el someter las bases a la **superior** resolución del Directorio. Los términos utilizados en la base 16 y el procedimiento seguido permiten interpretar de otro modo estos importantes acontecimientos. Todo lo actuado es cumplimiento de la R.O. de 10 de abril para armonizar la autonomía del Estatuto dentro del ámbito foral, y estas normas habían de ser aprobadas por la Diputación, aunque ha llamado a colaborar a los ayuntamientos navarros. Las bases aprobadas se someten a la superior resolución del Directorio, y la base 16 significa: si se modifican estas normas, que garanticen la autonomía de los municipios navarros en el sentido de disminuirla, sígase el mismo procedimiento de asamblea de ayuntamientos, acuerdo de Diputación y elevación al Directorio; pero si es para ampliar esa autonomía,

---

[440] OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, *op. cit.*, p. 25.

basta la aprobación de los dos tercios de los vocales del Consejo Administrativo, porque en este segundo caso estaba asegurado el propósito del legislador.

De todos modos, se volverá sobre la fórmula en la cuarta parte del estudio.

El Decreto-Ley no agradó del todo a los comisionados, como ellos indicaban en el informe, «no ha salido a nuestro dictado», lo que no les impedía después calificarlo de «satisfactorio».

La Comisión elogiaba por su prudencia, justicia y por la consideración que habían tenido con ella al Directorio y a Calvo Sotelo. Como se indicaba al comienzo del capítulo, en toda la tramitación de la cuestión se aprecia un respeto grande hacia el entonces Director General de Administración, a pesar de su postura exigente, respaldada por el Directorio, que originó la más importante modificación de principios de la Ley de arreglo de Fueros de 1841, dando al régimen foral navarro en lo municipal y aun en el conjunto de su organización y funcionamiento, a través de las atribuciones del Consejo Foral y del establecimiento del Tribunal Administrativo[441], una fisonomía y orientación que subsisten y difieren mucho de la situación anterior. Aparte de la cuestión del pacto y de la potestad legislativa estatal, Calvo Sotelo exigió desde el primer momento la vigencia del principio de autonomía; y a pesar de la gravísima crisis en la Diputación, que hemos relatado, salió triunfante en su empeño y redujo de manera notable y esencial las facultades de la Corporación, para otorgar mayor independencia a los ayuntamientos que, por cierto, fue también preocupación de las últimas Cortes de Navarra, traducida en los preceptos de la Ley 25 de dichas Cortes. Así como en 1876-1877 solo en pequeña parte fue capaz el Ejecutivo de cumplir las leyes aprobadas por el Legislativo para Navarra; y en 1893 no tuvo ninguna efectividad el precepto legal, Calvo Sotelo, con el Directorio, planteó claramente desde la promulgación del Estatuto, lo que había de exigir respecto a Navarra, el principio de autonomía municipal, hizo respetar la potestad legislativa, y fueron realidad en Navarra sus directrices, después de larga tramitación, llena de flexibilidad en la forma y de consideración a las circunstancias navarras, pero inflexible en lo que el Directorio, a propuesta de su competente Director General de Administración, estimaba debía ser general a todos los municipios españoles.

De forma clara coincide con esas afirmaciones un testimonio de la época del distinguido prócer, historiador y político navarro, Conde de Rodezno, a

---

[441] Al no afectar de manera importante a este trabajo, prescindimos de estudiar el Consejo y el Tribunal Administrativo, a pesar de lo interesante del tema. Véase para ello, entre otros, a DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 463-468, y la monografía de GÓMEZ ANTÓN, F., *El Consejo Foral Administrativo, op. cit.*

propósito de las reformas fiscales de Calvo Sotelo, ya ministro de Hacienda, en relación a la riqueza rústica:

> En Navarra a juzgar por la actitud de la prensa provincial, por la falta de actuación de los propietarios y entidades agrarias, parece que no se ha concedido importancia a los Decretos del Sr. Calvo Sotelo, sin duda por aquello de que, refiriéndose a materia fiscal, no han de tener vigencia en esta región.
>
> Esta confianza nos parece pueril, y de inocente concepción. Si los Decretos-Leyes del actual ministro de Hacienda comenzasen a regir sin modificación o atenuación alguna en sus textos –cosa que nos parece improbable– lo trascendente de esas disposiciones no estaría en la parte fiscal, sino en la orientación social que significan, y lo que en Navarra llamamos nuestro régimen privativo es harto débil realidad para excluir a nuestra provincia de tan radical reforma.
>
> A lo sumo obtendríamos que fuesen nuestros órganos representativos los que la acoplasen, con lo que luego diríamos que ha quedado a salvo el principio foral. Tal ha ocurrido con el reciente Estatuto Municipal, y tal ocurrirá necesariamente con cuantas mudanzas de carácter nacional se establezcan. Pensar otra cosa es creer en ficciones[442].

[442] DOMÍNGUEZ ARÉVALO, T. (Conde de Rodezno), *La propiedad privada en Navarra y un informe sobre reforma tributaria*, Madrid: Imprenta de Juan Pueyo, 1926.

XVII. LA MODIFICACIÓN TRIBUTARIA DE 1927

1. INTENTOS DE REGULACIÓN PARCIAL

No sospecharía la Comisión de Navarra que forcejeaba sin fruto en los primeros días de noviembre de 1925 con Calvo Sotelo, para lograr la firma del acta en que constase solemnemente el pacto referente a las bases de aplicación del Estatuto Municipal, que Calvo Sotelo se consideraba con fundamento futuro ministro de Hacienda del Gobierno de la Unión Patriótica, Gabinete de carácter civil que había de sustituir al Directorio, y que un mes más tarde, el 3 de diciembre, juraba ya el cargo, con lo que la Diputación iba a encontrarse en las discusiones sobre su tributación con el mismo autor del Estatuto. Efectivamente, en esas fechas el eminente político estudiaba el programa político del futuro Gobierno, que Primo de Rivera había repartido entre sus más íntimos colaboradores y futuros miembros del Gabinete[443].

La Diputación no conocía esa coincidencia, ni sabía si el Directorio plantearía la cuestión tributaria, pero sí lo presentía, y por ello prepara con tiempo su actuación e incluso la quiere provocar con tendencia favorable a la reivindicación foral. Y a pesar de que estaba sin terminar el problema municipal y existían pendientes otras varias cuestiones importantes, como Montes, Magisterio, Terrenos comunales, Impuestos de Transportes y Timbre, etc., propone el Directorio una regulación pactada de la importantísima Contribución de Utilidades, en un largo escrito que aprueba el 2 de agosto de 1924, que, a pesar de ser bastante anterior a la modificación tributaria de 1927, se debe estudiar con algo de detención por su significado. La Contribución de Utilidades había sido creada en 1900, y el texto refundido vigente era de 1922; sin embargo, ahora la Diputación plantea por iniciativa propia una regulación de un asunto realmente importante, objeto de polémica o discusión durante mucho tiempo. De ahí nuestra opinión de que deseara adelantarse para obtener una situación más ventajosa:

> La Exma. Diputación, velando por el íntegro mantenimiento de su peculiar régimen autonómico-administrativo, y apreciando que algunos de los preceptos de la Ley reguladora de la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, crean un estado de oposición a dicho régimen, acordó dirigir un escrito al Sr. Presidente del Directorio Militar, exponiéndole sus vehementes deseos de llegar con el Estado al establecimiento de una disposición oficial pactada, que conteniendo las normas para la adaptación en Navarra del impuesto referido, deje a salvo nuestros derechos forales.

---

[443] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit.,* pp. 98 y 109-110.

No era satisfactoria la legislación de la Contribución de Utilidades para la Diputación, porque tanto el artículo 2º del Texto refundido de 1922, como su antecesor de 1900, hablan siempre, sin excepcionar, de «territorio español»:

> La Disposición transitoria 1ª del Reglamento de 18 de septiembre de 1910, como antes la de 30 de marzo de 1900, confundiendo indebidamente, desde el punto de vista autonómico-administrativo, en una sola y misma situación a las Provincias Vascongadas y Navarra, considera para los efectos de la Ley, a todo el territorio aforado, como si fuera extranjero.
>
> El Reglamento para la aplicación de la Ley **no distingue entre pactos y conciertos**, y oscurece con ellos la situación jurídica de Navarra, que es clara y terminante, a pesar de que el Estado no haya hecho en el citado Reglamento un expreso reconocimiento de la misma.

Expone después varios argumentos: basándose en el Pacto-Ley de 1841, «para que pueda aplicarse en Navarra una Ley general del Estado, debe consignarse en ella esta condición», y la Ley de Utilidades no cumple esta condición; el cupo que paga, fijado últimamente por el R.D. de 19 de febrero de 1877, es de tal naturaleza que en él «indirectamente van incluidas… las contribuciones de todos los navarros, de donde si el Estado liquida algunos epígrafes y la Diputación los exige también», se entra en doble tributación, tanto más que la Corporación considera que la Contribución de Utilidades «no representa otra cosa que una alteración en cuanto a la forma de hacerse efectiva la Contribución Industrial», etc.

De todo ello deduce como conclusión que «legalmente no debe tener vigencia en Navarra la Ley de Utilidades del Estado», que por tanto la aplicación de algunos epígrafes ya hecha, y esas disposiciones constituyen «una vulneración del fuero, y una continua amenaza que de algún tiempo a esta parte comienza a hacerse efectiva…», y también,

> Reuniendo las anteriores interpretaciones se deduce que antes de la promulgación de la Ley de Utilidades, coexistían dentro del Estado Español, dos autoridades administrativas fiscales, independiente y mutuamente respetadas: la central, y la que por derecho propio corresponde a Navarra, como lo ha reconocido terminantemente el Estado en diferentes disposiciones oficiales entre las que cabe citar el acuerdo de la Dirección General de Contribuciones de 19 de enero de 1904, el de la misma Dirección General del 9 de marzo de 1906, y la sentencia del Tribunal Contencioso-administrativo de Zaragoza, que lleva fecha de 2 de marzo de 1908, cada una de las cuales tenía perfectamente delimitada su jurisdicción.
>
> Y que el contenido de alguno de los preceptos de dicha Ley, quebrantan de hecho las anteriores relaciones fiscales entre el Estado y Navarra.
>
> Por todo lo expuesto, percatada la Diputación de Navarra de la conveniencia y necesidad de que se modifique la Ley de Utilidades en todo aquello que suponga una oposición o quebranto de los derechos forales, propone a la con-

> sideración de V.E. como fórmula conciliatoria de los derechos antagónicos que encierran las disposiciones vigentes en materia tributaria la aprobación de mutuo acuerdo entre el Estado y la Diputación, de las siguientes Bases que sancionadas en la forma expuesta podrán sin menoscabo del Fuero servir para adaptar a Navarra la aplicación de la mencionada Ley.

Detalla el escrito después las siete bases que habrían de servir para la adaptación a Navarra de la Ley de Utilidades, fundadas en «el principio de **territorialidad o de realidad**, en virtud del cual la autoridad administrativa, general o navarra, percibirá la contribución de las utilidades obtenidas en su propia jurisdicción, independientemente del domicilio de la persona o entidad que las obtenga»[444].

Poco tiempo después, eleva otra exposición al Directorio contra el R.D. de 4 de julio de 1924, sobre el Impuesto de Transportes por carretera, que constituía «un grave atentado al régimen foral de esta provincia», en la «que no puede aplicarse… sin previo convenio o pacto», ya que también el régimen de Caminos era foral. Pedía que se exceptuase a Navarra del Impuesto en el Reglamento todavía por dictarse. Y con iguales fundamentos rechaza la aprobación del Impuesto de Cédulas personales como base de fijación de cuotas para la reducción del tiempo en filas[445].

En uno de los viajes a Madrid, en febrero de 1925, la Comisión visitó al director general de Contribuciones y al subsecretario de Hacienda, para tratar sobre «las Bases propuestas por V.E. [la Diputación, a quien la Comisión informa], para la aplicación en Navarra del Impuesto de Utilidades», quienes manifestaron «que la cuestión por su aspecto político correspondía resolver al Gobierno», por lo que visitaron a otros Generales del Directorio, «a quienes interesó en el asunto y entregó notas expresivas de las aspiraciones de la Diputación y fundamentos en que se apoyan»[446].

Reitera la postura al director general en el mes de abril. El director, Becerril, manifestó

> que la solicitud de 2 de agosto de 1924, y bases que tiene presentadas la Diputación, habían sido elevadas al Directorio Militar a quien corresponde resolverlas por ser cuestión de Gobierno, negándose por su parte a emitir opinión alguna sobre el asunto, si bien dio a entender que a su juicio eran de aplicación general en Navarra las disposiciones del Estado en virtud de lo dispuesto en la Ley de 21 de julio de 1876[447].

---

[444] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 188, sesión de 2 de agosto de 1924.

[445] *IBID*., sesión de 5 de septiembre de 1924.

[446] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 189, sesión de 11 de febrero de 1925.

[447] *IBID*., sesión de 6 de abril de 1925.

La cuestión queda parada hasta el año siguiente. Los propósitos de la Diputación de arreglar por separado el importante asunto de la Contribución de Utilidades, fundamentándolo en las bases propuestas por ella, no llegan a realidad.

2. CONVOCATORIA DEL GOBIERNO PARA FIJACIÓN DE NUEVO CUPO

Como se ha indicado, el 3 de octubre tuvo lugar la jura ante S.M. el rey D. Alfonso XIII, del Gobierno, de carácter civil, que sustituiría al Directorio Militar, figurando en aquél como ministro de Hacienda Calvo Sotelo, que, cumpliendo lo manifestado en el programa político preparado reservadamente antes del nombramiento del Gabinete, procedió a una reorganización de la Hacienda nacional, y entre otros aspectos, a procurar un aumento de la recaudación que igualase el presupuesto y proporcionara otros recursos para hacer frente a los planes ambiciosos del nuevo Gabinete. Y a pesar de la «tesis de intangibilidad» del cupo de Navarra, que no se había modificado desde 1877, después de concluir la negociación con las Provincias Vascongadas,

> decidí –explica Calvo Sotelo– plantearla con los navarros. A ello me empujaban datos facilitados por los técnicos de Hacienda, que a título informativo inserto por nota[448]. Además, solo podría extremar el rigor fiscal en las provincias de régimen común, si en las aforadas regía igual política, evitando la más tenue sensación de lenidad. Ahora bien, mientras el Presupuesto General del Estado había subido de 734,3 millones de pesetas en 1877, a más de 3.000 en 1927, la aportación tributaria de Navarra representada por su cupo… permanecía inalterable[449].

Los últimos días de octubre de 1926, dos miembros de la Diputación viajan en comisión a Madrid, de la que informan en nota escrita del 31 de dicho mes, que la Corporación conoce el 9 de noviembre[450], y que se refiere a varios asuntos, entre ellos el de la Contribución de Utilidades: «El Sr. Ministro se fue en este asunto bonitamente por la tangente, indicándonos no le convenía hablar de ello». Los comisionados creían que la causa era «porque había de reconocer un principio equitativo en nuestra petición», y porque había dificultades en las negociaciones en curso en las Provincias Vascongadas y no le convenía adelantar juicios, antecedentes que ellos creían podía aprovechar Navarra, pues:

---

[448] Se refiere la nota a un cálculo de lo que podían rendir en Navarra los Impuestos Nacionales, comparándolo con lo que tributaba la provincia. Se tratará de ello en la cuarta parte de este trabajo, en líneas generales.

[449] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit.*, pp. 92-93.

[450] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 192, sesión de 9 de noviembre de 1926.

> Nos darán la pauta a seguir, no solamente en este, sino en las consiguientes negociaciones que Navarra ha de tener respecto al nuevo cupo tributario o donativo foral, que el Sr. Ministro nos anunció ha de ser establecido para el 1º de enero próximo. La misión oficial la confió al Sr. Gobernador, quien en la entrevista tenida con el Sr. Presidente del Consejo y el Sr. Calvo Sotelo, convino en que el Gobierno no fijará cantidad alguna, y viese Navarra lo que dadas las circunstancias y época, y lo que las provincias españolas contribuyen puede dar. Esto en principio parece una atención a Navarra, pero puede ser arma de dos filos que nos ponga después en trance peor. Como la notificación oficial no ha de tardar, dejemos el asunto harto escabroso de suyo.

También indicaron al ministro el mal efecto causado en Navarra por la petición de documentación referente a la Contribución de Utilidades, que el Delegado de Hacienda hacía a las sociedades, prometiendo que hablaría con el gobernador civil para que el delegado suspendiese las peticiones.

No se hizo esperar mucho la convocatoria para revisar el cupo, que se hizo por oficio del gobernador civil de fecha 12 de noviembre de 1926, que se lee en sesión del 17, y que es como sigue:

> Se dio lectura a una Comunicación del Sr. Gobernador Civil de Navarra, que dice así:
>
> Provisto de la necesaria y superior autorización, tengo el honor de comunicar a V.S. como vicepresidente que es de la Exma. Diputación Foral y Provincial de Navarra, para el debido conocimiento de esa Corporación y demás efectos oportunos, que el Gobierno de S.M. (q.D.g.), cree llegado el momento de elevar el cupo de dos millones de pesetas anuales, que por contribución de inmuebles, cultivo y ganadería señala a la provincia de Navarra el R.D. de 19 de febrero de 1877, y que desde aquella fecha viene figurando inalterable en las leyes de Presupuestos Generales del Estado. El Gobierno considera hoy el referido cupo como muy bajo e inadecuado a la realidad presente, porque han aumentado en proporción notable las necesidades del Estado, lo que ha hecho elevar ya las rentas públicas en el resto de la Nación; porque no se puede negar el progreso de la riqueza navarra en los últimos cincuenta años, y porque la alteración mundial del precio de las cosas y del valor de la moneda exige la revisión de todos los tipos fijos, para acomodarlos a las exigencias de la realidad presente.
>
> Al mismo tiempo que el Gobierno de S.M. abriga el propósito firme y resuelto de elevar el cupo contributivo de Navarra, tiene también el ardiente deseo de no lesionar en poco ni en mucho el régimen especial del gobierno y administración establecido en esa provincia. Por eso el Gobierno desea entablar con esa Diputación las negociaciones previas para fijar el cupo contributivo que ha de sustituir al actual.
>
> En su consecuencia, ruego a V.S. tenga a bien contestarme dentro de un plazo prudencial compatible con la confección del Presupuesto del Estado para 1927, si esa Diputación de su digna presidencia está dispuesta a negociar con el Go-

> bierno de S.M. o los representantes que en su caso él mismo autorice la cuantía de la cuota en que Navarra ha de contribuir en el futuro al sostenimiento de las cargas del Estado.
>
> Dios… Pamplona, 12 de noviembre de 1926. El Gobernador M. Jiménez de Bentrosa, rubricado. Sr. Vicepresidente de la Exma. Diputación Foral y Provincial de Navarra[451].

Son de resaltar en el oficio de convocatoria el hecho de que fuese hecha por el gobernador civil, y no por el Ministerio, marcando así el rango inferior de los órganos provinciales; las razones para la elevación del cupo, aumento de necesidades y gastos, de impuestos y de riqueza, y devaluación de la moneda, que, aparte de ser obvias, recuerda las señaladas por la Diputación en 5 de enero de 1876; la postura exigente del Gobierno de elevar el cupo, pero con respeto al régimen, y ese juego bivalente que, por un lado, habla de propósito firme y resuelto del Gobierno de elevar el cupo; por otro, de negociaciones previas y necesarias con la Diputación; y aun añade una opción para la Diputación, «si está dispuesta a negociar con el Gobierno o con sus representantes», pues tampoco aclara quiénes serán, en su caso, los interlocutores de la Diputación.

La Corporación, a la vista del escrito del Gobernador Civil, volvió a reunirse el día siguiente con los asesores, acordando convocar el Consejo Foral Administrativo para el día 25 del mismo noviembre, y publicar una nota indicando a las sociedades que no presentaran datos ni documentación en la Delegación de Hacienda a efectos del Impuesto de Utilidades.

Al día siguiente recibió a los tres directores de los periódicos locales que venían a protestar de la censura impuesta por el gobernador civil sobre la cuestión del cupo contributivo, a ofrecer su apoyo a la Corporación, y a pedirle que interviniera cerca de la primera autoridad de la provincia para que «permitiera la exposición serena, pero clara y completa de las opiniones sobre cuestión de tan excepcional importancia». Atendiendo la petición, se suspendió la sesión y se trasladó una Comisión de la Diputación a visitar al Gobernador Civil, quien les indicó «que por el momento no se podía consentir la publicación de otros escritos referentes al asunto que los que tuviese a bien remitir a la prensa la propia Diputación, a quien dejaba para ello en la más completa libertad». En cuanto a la prensa, consultaría el asunto con la Superioridad.

Como se ve, la Diputación no había tratado todavía de los problemas que originaba el oficio de convocatoria. Pero la víspera de la reunión del Consejo Foral Administrativo, que tendría lugar el día 25, y aprovechando la circunstan-

---

[451] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 192, sesión de 17 de noviembre de 1926.

cia de que la llamada hubiese sido firmada por el gobernador civil, plantea ya la cuestión del pacto:

> Estimó conveniente solicitar de dicha autoridad la modificación o aclaración del mismo, en cuanto a la parte referente a los propósitos del Gobierno de elevar el cupo de Navarra, pues si el Gobierno estuviera firme y resueltamente decidido a elevar este cupo por su propia voluntad, se quebrantaría el carácter paccionado de nuestro régimen y no tendría valor las promesas que se consignan en el mismo oficio de mantenerlo en toda su integridad.

Para ello, suspendió la sesión y se dirigió al Gobierno Civil una Comisión del vicepresidente, Joaquín de Borja, y los diputados Nagore y Goizueta. El Gobernador «les comunicó que el Gobierno de S.M., adelantándose a los deseos de la Diputación, había dado a la prensa de Madrid, una nota oficiosa, que les fue leída, donde se expresaba con toda claridad el pensamiento del Gobierno». Poco después, el gobernador remitía con oficio la nota del Gobierno. En ella se reafirmaban por el Gobierno los motivos de la invitación a negociar la cuantía del cupo, y sus propósitos de

> no lesionar en poco ni en mucho el régimen especial establecido en la provincia, ni mucho menos conculcar ninguno de los postulados y principios en que tal régimen se apoya, sino que dentro de ellos desea convenir con la Diputación de Navarra el aumento de cupo y fijarlo de manera bilateral.
>
> …La conciliadora pretensión del Gobierno tenía asegurado el éxito por el nunca desmentido patriotismo del pueblo navarro.
>
> La Diputación dióse por enterada de los anteriores documentos, estimando que mediante su contenido quedaban suficientemente aclarados los extremos a que se refiere la consulta formulada.

Después de conocer la nota del Gobierno, a la noche se reanudó la sesión y se leyó el dictamen de los asesores de la Corporación. Era, a su juicio, esencial que la negociación entre la Diputación y el Gobierno fuera libre, por respeto a la bilateralidad y al pacto, aunque «en materia tan grave… no es lícito proceder por impresión», y el documento de convocatoria podía interpretarse, «no sin cierta violencia», «compatible con el respeto a la libertad de negociación y al régimen paccionado». No seguimos el examen de la contestación de los asesores a la pregunta que anteriormente les había formulado la Corporación de si había o no de pedir aclaraciones al Gobierno, pues la nota de este satisfizo a aquella por el momento.

Juzgaban los asesores que debía aceptarse la invitación del Gobierno, aunque esto era más materia de prudencia, de decisión de la Diputación, que de derecho; y en todo caso debía oír al Consejo Administrativo, a los ayuntamientos «y a otras entidades y particulares de autorizado y limpio juicio». Ello reforzaría la postura de la Diputación en las negociaciones.

Pero lo más importante del informe son las condiciones que a su juicio debía tener el acuerdo:

> El cupo que en todo caso corresponda a Navarra debe ser único, salvo los impuestos autorizados en la Ley de 1841 y los especialmente convenidos por V.E. y es obligación de V.E. aspirar a lograrlo y a que desaparezcan los tributos y monopolios que de hecho contra nuestro régimen se cobran en la provincia.
>
> Habrá de ser, sobre todo, como dijo la Real Orden de 22 de septiembre de 1849 *Invariable*, como consecuencia de un régimen paccionado.

También debía de procurarse definir las obligaciones de los contribuyentes navarros por operaciones fuera de la provincia, y resolver las demás cuestiones de fuero pendientes.

Leído el informe, acordó la Diputación dar cuenta del mismo al Consejo Foral Administrativo, que se reuniría al día siguiente[452].

El Consejo Administrativo celebró la anunciada sesión el día 25, y el 27 siguiente se reúne la Diputación. Aquel «había estimado necesario conocer previamente a la aceptación la opinión directa de los ayuntamientos y otras fuerzas del país mediante reuniones o asambleas parciales en los distritos», a los que la Corporación facilitaría los antecedentes precisos.

Para ello, aprobó publicar una circular con los antecedentes e informes del asunto, señalando fechas de las asambleas y otras formas de pulsar la opinión de la provincia. Y aquí hacía la Diputación en la circular una importante declaración de principios:

> La Diputación, por su parte, oídos los dictámenes escritos y verbales de los tres asesores, pensando en pro y contra en su propio juicio, puesto el pensamiento en su obligación jurada de salvar el régimen paccionado y de defender los derechos e intereses de Navarra, sin que en esto admita que ningún otro la supere, y sin que pueda ni deba ser más explícita sobre esta indicación, hace constar que en caso de entablar negociaciones con el Gobierno de S.M. irá a recabar como condición de avenencia la desaparición de los impuestos, que con agravio de nuestro régimen percibe el Estado en Navarra; a la solución favorable en las cuestiones forales, alguna, como la del nombramiento de Maestros y exclusiva de Transportes, que justamente y constantemente nos preocupan, y al arreglo equitativo y recíproco de las diferencias referentes a la tributación de los negocios que los comerciantes e industriales navarros realizan fuera de la provincia. No aceptará tampoco la Diputación aumento alguno sino en las condiciones que los asesores indican en el informe, a calidad de que pueda la provincia soportarlo. Y no cerrará ningún compromiso, sin traerlo previamente al País[453].

---

[452] *IBID*., sesión de 24 de noviembre de 1926.

[453] *IBID*., sesión de 27 de noviembre de 1926.

La circular de la Diputación, en tono de reivindicación foral, y de condicionar el cupo a la solución de las numerosas cuestiones forales y a la desaparición de los impuestos del Estado, era francamente dura, en manifiesto contraste con la benevolencia de la nota del Gobierno del día 23, solo cinco días antes, que puede ser que motivara la rigidez de las declaraciones de la Diputación, crecida ante la diferencia observada entre el oficio de convocatoria y la nota del Gabinete.

En sesión del 2 de diciembre aprueba la Diputación oficio al Gobernador Civil protestando y haciendo constar su profundo disgusto porque la censura de prensa había prohibido o aplazado la publicación de la Circular de la Diputación sobre la modificación del cupo, y preguntándole si iba a tener o no libertad para comunicarse con el País[454].

El 7 de diciembre siguiente celebraron sesión, tanto el Consejo Foral como la Diputación. En la de esta se leyeron los acuerdos que le proponía el Consejo para que fueran adoptados por la Corporación, y que endurecían todavía más las condiciones señaladas por esta en la Circular. Los cinco puntos propuestos eran los siguientes:

> 1º. Que la Diputación acceda a la invitación de tratar con el Gobierno de S.M. sobre la base de la reparación de los contrafueros subsistentes.
>
> 2º. Que el cupo total que se señale a Navarra sea único e invariable, además de los impuestos especialmente concertados, sin que rija en esta provincia ningún otro de los actuales ni de los que posteriormente se establezcan.
>
> 3º. Que la Exma. Diputación resuelva con el Gobierno las demás cuestiones pendientes.
>
> 5º. Aprobar lo propuesto por la Exma. Diputación de que se suspendan toda negociación en ese asunto, mientras no tenga plenas garantías de que los escritos que dirija al país sean publicados sin intervención gubernativa ni censura alguna.

La Diputación, a la vista del último punto, acordó suspender la negociación hasta que no se levantara la censura sobre sus comunicaciones al país y se trasladó en pleno al Gobierno Civil a comunicar el acuerdo. El Gobernador «manifestó a la Diputación que no pudiendo resolver por sí el asunto, trasladaría inmediatamente el acuerdo de la Diputación al Gobierno», y después comunicaría la resolución de este.

También pidió la Corporación que se suavizara la censura sobre la prensa y aquél ofreció trasladar ese deseo al Gobierno.

---

[454] *IBID*., sesión de 2 de diciembre de 1926.

Vuelta la Diputación, se acordó no resolver sobre los demás puntos del informe del Consejo hasta que no se solucionase la reclamación sobre la censura[455].

Adviértase el ritmo trepidante de los acontecimientos, pues lo relatado había ocurrido todo en el corto espacio de un mes, desde la entrevista de la Comisión con el ministro de Hacienda, y más bien, desde el 12 de noviembre en que se recibió la invitación del Gobierno.

En pocos días la situación se había hecho tensa, y Primo de Rivera, presidente del Consejo de Ministros, decidió visitar Pamplona.

La Diputación lo comunicó publicando una circular anunciando que el general había «manifestado deseos de ponerse en contacto con los representantes del pueblo de Navarra y fuerzas vivas del país», y que llegaría el día 22, invitando a los ayuntamientos a que por medio de sus alcaldes o representantes acudieran a Pamplona a la recepción oficial que tendría lugar en el Palacio provincial.

El día 23 la Diputación publicó una nota oficiosa de la conferencia celebrada por ella con Primo de Rivera, a la que asistieron también el ministro de Fomento, el gobernador civil y los asesores de la Corporación:

> En dicha reunión, que fue larga y cordialísima, se trató de la cuestión fundamental relativa a la invitación dirigida por el Gobierno a esta Diputación sobre la elevación del cupo contributivo de la provincia y sobre las cuestiones forales, cuya resolución interesa al país. Tanto el Exmo. Sr. Presidente del Consejo como la Diputación, expusieron con toda lealtad y franqueza los puntos de vista del Gobierno y Navarra en orden a las cuestiones indicadas, llegando a la conclusión de que la Diputación acudirá a Madrid, para tratar con el Gobierno sobre el objeto de su invitación, y para tratar también de las reclamaciones forales, de algunas de las cuales se dio cuenta por la Diputación con los fundamentos en que se apoyan, manifestando el Sr. Presidente del Consejo su mejor voluntad para resolverlas en justicia. Y en lo que particularmente se refiere a los montes del Estado, el mismo Sr. Presidente expuso sus deseos de solucionar el asunto pronto y satisfactoriamente.
>
> Quedó también convenido, como punto preliminar de la negociación, que el cupo de la provincia, cualquiera que sea el que en definitiva se fije, haya de ser paccionado e invariable unilateralmente.
>
> Asimismo, quedó satisfactoriamente resuelta la dificultad referente a la libre comunicación de la Diputación con el país, para todo cuanto haga relación a los asuntos de que se trata.

---

[455] *IBID*., sesión de 27 de diciembre de 1926.

> Finalmente, acudiendo a las peticiones de la Corporación foral, el Sr. Presidente levantó las sanciones impuestas recientemente a los periódicos locales El Pueblo Navarro, La Voz de Navarra y El Pensamiento Navarro.

En esa misma sesión, la Diputación acordó que para mejor cumplir la voluntad del país, se incorporasen a la Diputación para el planteamiento y desarrollo de las negociaciones, la Comisión Permanente del Consejo Foral, y los decanos de los Colegios de Abogados de Pamplona y Tudela, así como el decano de los ex-diputados forales[456].

Calvo Sotelo nos da su versión de los incidentes y del viaje del director:

> Se suscitó una grave cuestión política que había degenerado en problema de orden público si el Gobierno no dispusiese de resortes extraordinarios. El General Primo de Rivera, animoso y resuelto siempre, fue en persona a Pamplona y abiertamente expuso sus aspiraciones. El Gobierno pretendía dar una sensación de autoridad, rectificando el tan anciano cupo en forma que respondiese a la situación fiscal y económica del país. No se trataba de barrenar el régimen foral. Simplemente, de elevar la aportación fiscal navarra. Los rectores políticos de antaño quisieron promover polvareda, azuzando a las gentes a la negativa sediciosa. Por fortuna, los elementos directivos del país se percataron de su deber, y comprendieron que la razón nos asistía plenamente. Así, pues, en principio quedó convenido iniciar la negociación en Madrid, pero aun hubo de retrasarse este momento, porque surgieron dimes y diretes, y en una nota oficiosa la Diputación Foral tergiversó los términos del diálogo mantenido con el Presidente, el cual se apresuró a hacerles saber que la negociación había de versar única y exclusivamente sobre la contribución directa, sin que ni él ni el Gobierno, pudiesen aceptar la simultaneidad con otras discusiones, ni menos ofrecer de antemano compensaciones jurídicas o políticas. Se fue así a un diálogo diáfano y exento de reservas mentales[457].

Vamos a ver lo qué costó llegar a ese diálogo de que hablaba el ministro de Hacienda.

La Diputación, después de dos meses, contestó oficialmente al Gobernador Civil de la provincia, con un oficio, aprobado en la sesión de 27 de febrero de 1927, renovando la dureza de las condiciones propuestas por el Consejo Foral en 13 de noviembre anterior, aunque estimamos que quería referirse a los cinco puntos aprobados en 7 de diciembre, y no el 13 de noviembre, pues en esa fecha todavía no se había hecho la convocatoria oficial. La Corporación, como ya se ha visto anteriormente, en esa sesión suspendió el acuerdo sobre los cuatro putos primeros y aprobó y planteó al Gobierno Civil solo el asunto de la censura.

---

[456] *IBID*., sesiones de 22 y 23 de diciembre de 1926.

[457] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit*., p. 95.

Ahora, a pesar de los términos de la entrevista con Primo de Rivera, adoptaba como suyas las otras propuestas:

> Se acuerda contestar al Excmo. Sr. Gobernador que esta Diputación se halla dispuesta a tratar con el Gobierno de S.M. sobre el objeto a que se refiere su invitación aceptando como base de las negociaciones las conclusiones aprobadas por el Consejo Foral Administrativo de Navarra en sesión de 13 de noviembre último, ratificando a la vez su firmeza de no cerrar ningún compromiso sin traerlo previamente al país. Se acordó igualmente nombrar como delegados representantes de esta Diputación, para entablar y seguir hasta su terminación las negociaciones a que se refiere el acuerdo anterior, a los Sres. Don Joaquín de Borja, D. Leandro Nagore, D. José Mª Modet, D. Ignacio Baleztena, D. Lorenzo Oroz, D. Pedro Uranga, D. Joaquín Beunza, D. Luis Oroz y D. Miguel Gortari[458].

Pero, según el Gobierno, la posición de la Diputación no correspondía al desarrollo de la entrevista de las vísperas de Navidad en Pamplona con Primo de Rivera y acompañantes. Así lo hizo constar el Gobernador en reunión tenida con la Diputación y sus asesores el 10 de marzo siguiente, en el despacho oficial de la primera autoridad civil.

Según el acta de la sesión de la Diputación de esa misma fecha, el vicepresidente manifestó:

> Que en dicha reunión expresó el Sr. Gobernador los puntos de vista del Gobierno respecto a las negociaciones que se trata de entablar, sobre la elevación del cupo contributivo de Navarra, señalando la discrepancia que a juicio del mismo existe entre lo tratado en la entrevista celebrada con el Exmo. Sr. Presidente del Consejo en su visita a esta capital el día 22 de diciembre último y el acuerdo adoptado por la Diputación en 27 de febrero.
>
> Que concretó sus manifestaciones diciendo: 1º. Que las Bases que se habían establecido en la conversación entre el Excmo. Sr. Presidente del Consejo y la Diputación, tenido en 22 de diciembre último, sin significar compromiso cerrado, giraban alrededor de una verdadera armonía y elasticidad en las negociaciones que se habían de entablar para fijar el futuro cupo de esta provincia, quedando a virtud de ellas en que, por el momento, se trataría de esta cuestión aisladamente, la del cupo, sin perjuicio de una declaración de conjunto del Gobierno respecto a su inclinación favorable a estudiar los asuntos pendientes como interpretación del derecho foral, pues por parte del Excmo. Sr. Presidente del Consejo, no se hizo más promesa categórica que la de arreglar conjuntamente la cuestión de los montes de un modo favorable a la Diputación, por creerlo así de justicia; y 2º. Que la Diputación debe entablar las aludidas negociaciones con plena autoridad, sin llevar limitados sus poderes y en tal sentido,

[458] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 192, sesión de 27 de febrero de 1927.

considera inadmisible la reserva de someter a la aprobación del país, como lo tiene acordado, lo que en definitiva se convenga.

Y que hechas las anteriores manifestaciones, el Sr. Gobernador rogó a la Diputación que una vez estudiados por la misma los puntos indicados, le transmitiera sus resoluciones, conformándose la Corporación foral en hacerlo así a la mayor brevedad posible.

La posición del Gobierno era bien distinta a la de la Diputación. No admitía que la discusión del cupo se mezclase y condicionara con otros problemas, salvo el ofrecimiento hecho de arreglar lo de montes, y tampoco permitía que la Diputación llevara poderes limitados y que tuviera que someter al país nuevamente aquello que se acordase.

Ante tal contraste, la Diputación volvió a convocar al Consejo Administrativo para el 16 de marzo, a fin de darle cuenta de la situación y que informara a la Corporación[459].

Ese día 16 se celebraron reuniones del Consejo Administrativo Foral, por la mañana, y de la Diputación por la tarde.

La del Consejo Administrativo fue secreta, por indicación de la Diputación, como lo habían sido las anteriores sobre el asunto del cupo tributario, con el voto en contra de tres vocales de los treinta y dos miembros asistentes.

Dos cuestiones se planteaban, derivadas de las manifestaciones del gobernador civil: «una, la de que la Comisión que vaya a Madrid esté revestida de plenos poderes; otra, que se ha de tratar primeramente del cupo y después de las demás cuestiones forales».

Según el presidente, que era el de la Diputación, había confusión en el sr. gobernador, y relata al Consejo su versión de la entrevista con Primo de Rivera en la Diputación, de fecha 22 de diciembre. La Corporación había logrado en cierto momento «el asentimiento del Sr. Presidente a que se trataran al mismo tiempo las cuestiones forales y el cupo; eso sí, advirtiendo que no podía admitirse que al tratar del cupo se condicionara este con otros problemas, lo que pudiera parecer una compra por la provincia de concesiones, depresiva para el Gobierno». El presidente daba estas explicaciones para que se viera la nueva situación, dadas las declaraciones de la Diputación en el acuerdo de contestación al Gobierno.

En cuanto a los plenos poderes de la Comisión, la Diputación no veía en ello inconveniente, siempre que la Comisión procediera de acuerdo con la Diputación y con el Consejo, a cuyo efecto se creía conveniente incorporar a la

[459] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 192, sesión de 18 de marzo de 1927.

Diputación una comisión amplia del Consejo para dar «su consentimiento antes de cerrar ningún acuerdo».

Abierto el debate, el consejero Arbizu indicó que el Consejo no podía modificar los acuerdos del 13 de diciembre, puesto que se había obrado de acuerdo «con el mandato imperativo que les encomendaron sus representados en la información pública abierta a ese fin, y que dentro de esos acuerdos la Diputación tenía libertad de tratar los asuntos pendientes antes o después del cupo. Y en el mismo sentido se expresaron «otros señores consejeros, hallándose también todos conformes en que se confieran a la Comisión que ha de trasladarse a Madrid los más amplios poderes para las negociaciones», otorgando también a la Diputación un amplio voto de confianza sobre la forma de llevar las negociaciones.

En la sesión de la Diputación se aprobaron las propuestas del Consejo Foral y se contestó al gobernador civil sobre las observaciones que este había hecho en la entrevista del día 10. Del oficio a este, son los siguientes párrafos, que mostraban ya una postura más flexible en la Corporación:

> Que la Comisión de esta Corporación designada para tratos con el Gobierno de S.M. de la elevación del cupo foral, irá revestida de amplios poderes. Que la expresada Corporación irá naturalmente también a tratar al mismo tiempo de la favorable resolución de las reclamaciones que tiene formuladas con anterioridad esta Diputación y de otras peticiones que se propone elevar al Gobierno de S.M. aunque sin condicionar a su resolución la fijación del cupo foral.
>
> Se acordó asimismo otorgar a la Comisión designada por acuerdo de 24 de febrero último los más amplios poderes para tratar y resolver con el Gobierno de S.M. o los representantes que el mismo designe, tanto lo que se refiere a la elevación del cupo tributario de la provincia, como las demás cuestiones forales pendientes, y aquellas otras que la misma Comisión estime conveniente promover al interés de Navarra, autorizándole para firmar en nombre de la Diputación cuantas actas y documentos sean necesarios.

Quedaba desbrozado el camino para las negociaciones, sin que la cuestión tributaria tuviera condicionamientos derivados de los otros múltiples problemas que la Diputación tenía planteados con el Gobierno. La Corporación había declinado la rígida postura inicial, que tanto se parecía a la práctica de las antiguas Cortes de Navarra de no tratar del donativo foral sin que antes se reparasen los contrafueros, y venía a una conducta acorde con la situación jurídico-política y con los tiempos actuales.

3. LA MARCHA DE LAS NEGOCIACIONES

Autorizadas las negociaciones, de las que no queda constancia en la documentación, el 1 de julio de 1927 regresan a Pamplona alguno de los comisionados, y se convoca para el día 3 al Consejo Administrativo Foral, para:

> darles cuenta del curso y estado de las negociaciones que la Comisión de Navarra practica en Madrid en relación al cupo contributivo, y una vez enterado el Consejo, emitiera su opinión acerca de lo hecho hasta el presente y respecto de la solución definitiva que haya de dársele.

Facilitan la información los comisionados Modet y Baleztena, y el asesor Beunza, así como el vicepresidente de la Diputación y del Consejo, según conferencia telefónica de la noche anterior con el secretario, Oroz.

Ante todo, hicieron constar que tanto el presidente del Consejo de Ministros, como el ministro de Hacienda y los directores generales habían «estado sumamente atentos y amables con los comisionados, desarrollándose las negociaciones en términos de la mayor cordialidad».

La Comisión había propuesto al Gobierno como cifra del cupo la «de cinco millones de pesetas a condición de recibir de este compensaciones suficientes para uno de esos cinco millones». Según había comunicado Oroz,

> el Consejo de Ministros había tomado el acuerdo de que el cupo que debe pagar Navarra sea de seis millones de pesetas, sin premio de cobranza y sin incluir el pago de la conducción del correo en Navarra, a condición de que el Sr. Ministro de Hacienda dará compensaciones suficientes para el reintegro a Navarra de uno de los seis millones.

El Consejo «emitió unánimemente su opinión de que no es aceptable la cifra de seis millones de pesetas, en la forma propuesta por el Gobierno»; pero Beunza pidió la opinión del Consejo «para si llegaba el caso de partir la diferencia de un millón de pesetas»; y se opinó favorablemente por unanimidad.

Otra cuestión era la del principio o régimen, de gran trascendencia. Oroz había también indicado

> Que cree la Comisión que será difícil conseguir que el Gobierno acepte una fórmula de declaración concreta en que conste que se mantiene en toda su integridad la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, así como que el cupo de Navarra será único e invariable unilateralmente.

Arrasate, que actuaba de vicepresidente accidental de la Diputación y presidente accidental del Consejo, reitera la tesis foral:

> …el mantenimiento de la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, así como la declaración o constancia en el acuerdo que se haga de que el cupo será único e invariable unilateralmente, son puntos en que a su juicio no cabe discusión.

Pero Beunza, asesor de la Diputación, que había participado en toda la negociación, hace ver al Consejo la realidad, en un texto que por su claridad y significado es trascendental, pues es el reconocimiento por parte de la Diputación de la vigencia de la Ley de 1877.

> El señor Beunza explicó acerca del primero que los comisionados pretendieron mencionar a la cabeza de las Bases, la Ley de 1841, para afirmarla en toda su integridad, y que el Sr. Ministro quería por su parte mencionar la de 1877, en la cual encuentran o arguyen medios de defensa en los Negociados de Hacienda, por lo cual en el proyecto de encabezamiento citado se mencionaban las dos, bien que, recabando el pleno reconocimiento y el carácter de la de 16 de agosto de 1841; pero que después se han percatado nuestros comisionados de que hay verdadero peligro en mencionar la de 1877, por cuya razón huirán de mencionarla, entendiendo que no hay inconveniente en no mencionar la de 1841, siempre que se mantengan sus principios en el nuevo acuerdo.

Si la Ley de 1841 estaba modificada por las de 21 de julio de 1876 y 12 de julio de 1877, y por el R.D. de 19 de febrero de 1877, basado en el artículo 24 de la primera, había peligro en aclarar la confusión, y se pretendía no mencionar ninguna, pero mantener los principios de la de 1841, sin hacer expresión de ella.

Después se trató de algunos extremos en relación con los impuestos sobre consumo[460].

Son las actas de las sesiones del Consejo Administrativo Foral las que proporcionan nuevas noticias sobre las conversaciones. En la del 8 de julio de 1927, presentes los comisionados, trata y ultima la cifra del cupo, y se vuelve sobre la cuestión de principios.

Como resultado de la sesión del Consejo celebrada el día 3, «la Comisión visitó el día 4 al Sr. Ministro de Hacienda, no llegando a un acuerdo porque este sostuvo el criterio del Gobierno ya conocido en cuanto a cifra», es decir, el cupo de seis millones, con compensación de uno de ellos, y sin premio de cobranza. En vista de esto, la Comisión visitó al presidente del Consejo de Ministros, a quien acompañaba Calvo Sotelo, y después de larga conversación, se quedó en que el Gobierno rebajaría 250.000 pesetas de su petición, concediendo premio de cobranza de los cinco millones. La Comisión navarra elevó su proposición en el medio millón, según lo establecido en la sesión del día 3 del Consejo Administrativo; pero como existía todavía una diferencia de 250.000 pesetas, aplazó la contestación para conocer rápidamente la opinión de los diputados y consejeros que estuviesen en Pamplona.

Al mediodía del día siguiente la Comisión recibió un telegrama del diputado Arrasate en nombre de los consultados, en los siguientes términos:

> Joaquín de Borja, Madrid-Palace Hotel. Ante imposibilidad convocar Consejo reunidos tres diputados y siete consejeros opinamos unánimemente soste-

[460] Adviértase las sesiones del Consejo Administrativo de Navarra, sesión de 3 de julio de 1927.

> ner respecto cifra acuerdo Consejo domingo último, y respecto principios los afirmados Circular Diptuación 28 noviembre y acuerdo Consejo 13 diciembre, debiendo ultimarse los extremos simultáneamente. Mariano Arrasate.

Ante telegrama tan inflexible, la Comisión se detuvo. Visitó al ministro de Hacienda para aplazar de nuevo la contestación, y considerándose desautorizada, en cierto modo, dirigió a Arrasate este otro telegrama:

> Recibido telegrama absoluta conformidad respecto principios necesarios para ultimar acuerdo y reservar en cuanto a la firma del mismo según la resolución de las reclamaciones pendientes. Discrepando respecto a la posibilidad de recabar cifra menor consideramos terminadas nuestras representaciones esperando designen otras. Rogamos convoquen Consejo para pasado mañana día 8. Salimos todos mañana. Borja.

Ahora, presentes todos en la reunión, Beunza, asesor de la Diputación y de la Comisión, «dice que tiene que protestar de la desconsideración que significa para la Comisión el telegrama aprobado por los reunidos el día 6, que ha mencionado, pues entiende que la Comisión es merecedora de muy diferente trato».

Arrasate y otros de los reunidos dan explicaciones, y zanjado el incidente, se trata de la cifra del cupo, y de cómo se ha de efectuar las compensaciones por el Gobierno, especialmente por los Impuestos de Azúcares y Alcohol, aprobándose, al fin, por unanimidad, el aumento de las doscientas cincuenta mil pesetas.

Pero hay inquietud sobre las cuestiones de régimen o principios:

> Varios señores consejeros exponen la necesidad de mantener los principios contenidos en la Ley de 16 de agosto de 1841; y el Sr. Úriz dice que es necesario consignar en el convenio que el cupo de Navarra será único e invariable unilateralmente y que el Consejo tiene ese compromiso con el País.
>
> El Sr. Uranga dijo que efectivamente es necesario consignarlos con esa o con otras palabras, tanto más, cuanto que cree percibir la idea de preparar para más adelante la desaparición de nuestro régimen.
>
> El Sr. Beunza manifestó que sea con esas o con otras palabras, es preciso que de las Bases que se convengan resulte que efectivamente el cupo será único e invariable unilateralmente.

En cuanto a los restantes problemas forales, se llega a la conclusión de que no es posible resolverlos todos antes de «firmar el Convenio», y aprueban el criterio de Beunza «de que se resuelvan todas las cuestiones que sea posible solucionar e indispensablemente las principales de Maestros y Montes».

Finalmente, Borja, el vicepresidente, hace constar para satisfacción del Consejo, «que algunos navarros significados, con quienes ha hablado en Madrid,

opinan que es muy satisfactorio lo obtenido hasta el presente por la Comisión en buen número de puntos»[461]. Realmente, si la primera petición del Gobierno, como indicaba Calvo Sotelo, fue de doce millones de pesetas de cupo, con fundamento podía sentirse satisfecha la Comisión[462].

4. MEMORIA DE LA COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO Y ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES EN 15 DE JULIO DE 1927

La semana siguiente a la celebración de la sesión del Consejo Administrativo del día 8 fue intensa, ya que las discusiones finalizaron y llegó el momento de las decisiones. Para ello, la Comisión preparó una extensa memoria sobre el desarrollo y estado de las conversaciones en 15 de julio, y la presentó a la sesión del Consejo Administrativo del día 23 siguiente[463].

La Memoria tiene cuatro partes: la primera, en que queda noticia del planteamiento de las negociaciones; la segunda, en que detalla por impuestos lo tratado sobre reglamentación tributaria; la tercera, sobre la cuantía del cupo, y la cuarta y última, sobre el proyecto del acta y fórmula general del Convenio.

La sesión del Consejo Administrativo de 23 de julio, verdaderamente histórica para el régimen foral navarro, se limitó a conocer de las tres primeras partes de la Memoria de la Comisión, ya que el proceso inicial lo conocía ya; la cuantía del cupo estaba resuelta, y solo toca de pasada algunos aspectos impositivos. Lo que da trascendencia a la reunión es la cuestión sobre la naturaleza de la negociación y la facultad impositiva, en las que se había llegado a más posiciones finales discrepantes, y se debate ampliamente en el Consejo Administrativo la fórmula última propuesta por el presidente del Consejo de Ministros, aprobándose por mayoría, con clara insatisfacción de todos, pero aceptándola como mal menor. Han de permitirse citas algo extensas de la Memoria, porque de otro modo se reflejarían de manera imperfecta sus conceptos, expresados de manera excelente.

No aceptó Calvo Sotelo, en nombre del Gobierno, el planteamiento de las negociaciones que presentaba la Comisión navarra, según los principios propuestos por el Consejo Administrativo y adoptados por la Diputación:

> En lo que a la parte económica y tributaria se refiere, la Comisión creyó conveniente sentar desde el primer momento las bases generales sobre las cuales

---

[461] *IBID*., sesión de 8 de julio de 1927.

[462] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit*., pp. 92-95.

[463] Actas de las sesiones del Consejo Administrativo de Navarra, sesión de 23 de julio de 1927.

> se había de desarrollar la negociación, dentro de las conclusiones aprobadas por el Consejo y ratificadas más tarde por la Diputación. A este efecto elevó al Ministro una nota donde se consignaban los tres principios siguientes:
>
> Primero. Elevación del cupo tributario dentro de la vigencia de la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, y manteniendo el concepto **de única contribución directa** de la provincia e invariable unilateralmente.
>
> Segundo. Necesidad de establecer previamente la reglamentación necesaria para garantizar la autonomía de Navarra y para coordinar esta autonomía con el régimen tributario del Estado.
>
> Tercero. Conformidad en computar en cupo las cantidades que actualmente percibe el Estado de los impuestos que a consecuencia del Convenio se haga cargo para lo sucesivo la Diputación.
>
> No hubo dificultades por parte del Sr. Ministro para aceptar las dos últimas bases; pero manifestó concretamente su oposición a la primera, alegando que a su juicio envolvía una importante declaración de principios en los cuales no se proponía entrar el Gobierno, ni para mejorar la situación legal de Navarra, ni para empeorarla, sino que su propósito era dejar las cosas tal como se encuentran en la actualidad. Ello no obstante la Comisión insistió sobre el particular presentando al Sr. Ministro nuevas fórmulas que en formas distintas envolvían los mismos conceptos, sin que pudiera llegarse tampoco a un acuerdo. Así las cosas, la Comisión decidió entrar de lleno en la reglamentación tributaria, no solo por conocer más concretamente el criterio del Gobierno respecto de los diferentes y complicados problemas que con la misma se relacionan, sino también y principalmente, porque confiaba en que una vez establecida esta reglamentación y fijada la cifra del cupo, podría conseguirse más fácilmente en una u otra forma las declaraciones de principio antes indicadas. Por otra parte, la Comisión consideraba de todo punto necesario definir la esfera de acción propia del Estado y de Navarra en el cobro de los impuestos que por su generalidad se extienden a ambos territorios, antes de entrar a discutir la cifra del cupo, para evitar que por este medio pudieran aumentarse indirectamente las cargas de la provincia. Esta labor que es complejísima y muy importante, es la que ha entretenido a la Comisión la mayor parte del tiempo de su estancia en Madrid, pues, además de los trabajos de estudio y preparación que requería, ha exigido una serie prolongada de conferencias de los técnicos, directores y generales de los diferentes Departamentos, y con el mismo Sr. Ministro de Hacienda.

La posición del Gobierno es nítida y consecuente con las promesas de respeto del régimen existente hechas en la visita del director y antes en el oficio de la convocatoria. «El Gobierno no iba a discutir principios; las cosas, en cuanto al régimen o situación legal, habían de quedar como estaban, ni mejorarlo ni empeorarlo». Ya se verá que no se pudo evitar en la fase final el discutir algunos principios, pero el Gobierno se mantuvo en el propósito inicial, y el régimen no se modificó, como se hizo constar expresamente en el Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927.

Adviértase que el Gobierno toma aquí decisión contraria a la mantenida en la aplicación del Estatuto Municipal a Navarra. En la cuestión tributaria, no se ha de modificar el régimen. Se discuten la cuantía del cupo y la reglamentación dentro del existente. Para la aplicación del Estatuto dispone que el principio de autonomía municipal ha de extenderse también a los ayuntamientos de Navarra, y así se realiza modificando sustancialmente el régimen vigente en virtud de la Ley de 1841, en el sentido de restringir de manera importantísima las facultades de la Diputación.

Detalla después la Memoria, por impuestos o grupos de ellos, el resultado de la armonización del régimen general con el especial de Navarra.

Sin perjuicio de volver sobre el tema en la cuarta parte, bastará mencionar que en cuanto a la Contribución de Utilidades, la Comisión abandonó el justo principio de territorialidad, que la misma Diputación había defendido en su instancia al Directorio de 2 de agosto de 1924, para pedir y conseguir el de domiciliación persiguiendo con ello una mayor independencia de la Hacienda nacional y mayores rendimientos para la navarra, logrando romper en ese punto la resistencia del Ministerio, que mostraría debilidad censurable, porque el principio de domiciliación no es justo, iba contra la norma común en materia de doble imposición y creaba una fuente permanente de roces, evasión de impuestos, y dificultades entre ambas administraciones; que en cuanto a Impuestos Especiales (azúcar, alcohol, etc.), siguióse igual criterio que al aplicarlos a Navarra en su creación y «que pretendió la Comisión, sin haber conseguido nada positivo, que para el cálculo de las rentas mencionadas se tuviese en cuenta no solo la producción nacional, sino que también la parte representativa de las importaciones de los referidos artículos»; y, finalmente, que había una discrepancia, «sin duda alguna la más grave», en cuanto al Impuesto de Cédulas Personales, que administraría y cobraría en Navarra la Diputación, pero que el Estado lo cedía «al amparo del artículo 226 del Estatuto Provincial, e idéntico por consiguiente a la hecha a todas las Diputaciones de España, y esto daba el carácter de una imposición obligatoria de un impuesto que hoy no es más que voluntario». La Comisión quiso evitar esa redacción, sin conseguirlo.

La tercera parte de la Memoria ofrece datos relevantes en cuanto a la fijación del cupo. Veamos las respectivas propuestas y lo que el documento denomina con lenguaje bien expresivo, aunque poco diplomático, el «regateo»:

> En los primeros escarceos para la designación de la cifra, la Comisión ofreció el aumento del cupo actual a 3.000.000 de pesetas, y el Sr. Ministro de Hacienda propuso elevar dicho cupo a 9.700.000 de pesetas.
>
> En la segunda conferencia, muy posteriormente celebrada con el Sr. Calvo Sotelo, para tratar exclusivamente de este particular, habló una y otra parte de la importancia de nuestras aportaciones al Tesoro Nacional, y de las exigencias

> crecientes del Estado. En el regateo de cantidades que siguió a continuación, después de invocar el Sr. Ministro que la consignación anual del Estado en Navarra para gastos de diversa índole, que no comprenden la representación diplomática, excedía de 15.000.000, y de comentar los cálculos de la Comisión con la indicación de que en Navarra no regían los impuestos gravosísimos del Timbre y Derechos Reales, estando en mantillas la Contribución de Utilidades, manifestó a la Comisión que no llevaría al Consejo de Ministros con su aquiescencia ningún ofrecimiento que no representara por lo menos 5.000.000 de pesetas efectivas.
>
> En vista de ello y después de apurar todos los razonamientos la Comisión le facultó para que trasladara al Consejo nuestra proposición de aumentar el cupo a 5.000.000 de pesetas, incluyendo en esa cifra las cantidades que quedaban en beneficio de Navarra como resultado de las compensaciones que se derivaban de la reglamentación de impuestos y contribuciones. El Sr. Ministro quedó en hacerlo así anticipando que como tal ofrecimiento no satisfacía su aspiración, personalmente lo impugnaría en el Consejo.
>
> El Consejo de Ministros una vez enterado de nuestra proposición, decidió señalar a Navarra el cupo anual de 6.000.000 de pesetas comprendidas las compensaciones, pero sin garantizar su rendimiento, ni abonar cantidad alguna en concepto de cobranza.

Indica a continuación la Memoria el resto de las incidencias sobre la fijación del cupo, que se conocen por las líneas anteriores, con una salvedad; y es que así como en el informe del Consejo Administrativo de 8 de julio, parece que era el Gobierno el que rebajaba por sí 250.000 pesetas, en el concepto de premio de cobranza del cupo, aquí se expresa claramente que pedía el Gobierno seis millones de pesetas, «descontadas a propuesta de la Comisión 250.000 pesetas, como premio de cobranza», y garantizándose un millón de compensaciones. Por lo demás, como la diferencia final era de solamente otras pesetas (250.000), y el Consejo Administrativo y Diputación permitieron elevar la proposición, no hubo nueva discusión con el Gobierno.

La cuarta parte, dentro de la clasificación que hemos hecho de la Memoria, la titula «Proyecto de acta y fórmula general del Convenio», que «quedaba como única cuestión fundamental a resolver». Las fórmulas propuestas fueron tres, según se detallan después:

> La Comisión como ya se ha indicado, pretendía hacer constar expresamente que el cupo había de tener el concepto de contribución única de la provincia, reconociéndole además su carácter de paccionado e invariable.
>
> Pero ante la negativa del Ministro de que se expresara así y no pudiéndose lograr tampoco 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, la Comisión decidió presentar el proyecto de acta y fórmula gneral de convenio cuya copia se acompaña, mediante la cual

> pretendía dejar a salvo, aunque no se consignaran expresamente los principios indicados. Así se lo manifestó lealmente la Comisión al Sr. Ministro, con objeto de que no pudiera caber duda de los propósitos que la animaban.

El carácter paccionado quedaba reconocido a juicio de la Comisión por la expresión de ser convenido, y por la disposición final acerca del procedimiento de modificación.

Pero el Gobierno tenía bien definida la posición:

> El Sr. Ministro de Hacienda rechazó la fórmula indicada alegando lo mismo que antes, que no quería hacer contar directa ni indirectamente el concepto de unicidad del cupo, en cuanto pueda implicar la declaración de que los nuevos impuestos del Estado no podrán ser aplicados en Navarra sin el acuerdo de la Diputación.
>
> Su aspiración consistía en que este particular quedase en igual situación que en la actualidad, sin nuevas aclaraciones que pudieran representar un avance o un retroceso en el régimen de Navarra.
>
> Cuantos argumentos y consideraciones se expusieron al Sr. Ministro en el curso de varias conferencias para convencerlo de que dicha declaración no constituía ningún avance a favor del régimen foral sino que constituía la confirmación del régimen foral de hecho y de derecho vigente, fueron totalmente inútiles, y agotados todos los argumentos de la discusión sin avenencia, se convino en someter al Consejo de Ministros la fórmula indicada para ver si merecía su aprobación.

La postura de Calvo Sotelo dejaba una vez más a salvo la potestad legislativa y el principio de legalidad de la imposición, no permitiendo ni directa ni indirectamente ningún texto que los atacara. No habría ni avance ni retroceso en el régimen legal navarro.

Había que subir al Gobierno con la discrepancia, y este modificó la fórmula presentada por la Comisión foral, en la forma detallada en la nota núm. 2, que al no ser aceptada por la Comisión, motivó otra entrevista con Primo de Rivera, que solo suprimió la disposición final 1ª, según la nota núm. 3, dejando el problema en la forma que el Consejo Administrativo conocía ahora. La Memoria lo explica así:

> Las modificaciones introducidas, como fácilmente se advierte, tenían por objeto dejar a salvo el régimen de los nuevos impuestos conforme al criterio manifestado por el Ministro; y como estas modificaciones venían a desvirtuar en parte los propósitos que perseguía la Comisión, se negó esta a aceptarlas.
>
> Pronunciada así la discrepancia, la Comisión quiso agotar todos los recursos para ver si lograba sus pretensiones y decidió avistarse nuevamente con el presidente del Consejo.

En la extensa conferencia que tuvo lugar, el Sr. Presidente del Consejo sostuvo los mismos puntos de vista que el Sr. Ministro de Hacienda, prestándose únicamente a suprimir por completo la primera de las disposiciones finales de la fórmula del Consejo, en que se declaraba que los impuestos del Estado no regulados en el convenio quedarían sujetos a la legislación general.

Como esta modificación no alteraba los términos del problema ni la fórmula así redactada cumplía las aspiraciones concretamente manifestadas por el Consejo Administrativo, de acuerdo con el país, que constituían el mandato de la Comisión, no podía esta dar su conformidad, y manifestó al Sr. Presidente, agradeciendo sus atenciones personales, la imposibilidad en que se encontraba de aceptarla.

No obstante, ante la trascendencia del momento, la Comisión no estimó prudente tampoco dar por terminadas las negociaciones, y recabó su libertad para volver a Navarra y dar cuenta detallada al Consejo del estado del asunto para oír su parecer y recibir nuevas instrucciones.

Es de advertir que no cabe concebir esperanzas de que esta fórmula pueda ser mejorada. La Comisión trató de ello con tenacidad e insistencia extraordinarias lo mismo con el Sr. Ministro de Hacienda que con el Sr. Presidente y tiene 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.

Se hace ahora un cotejo de las tres notas citadas, que se consignan al final de la Memoria de la Comisión, para facilitar el análisis, a cuyo efecto numeramos nosotros los párrafos, que son correlativos, números que no tiene el documento, se figuran con mayúsculas los términos modificados o suprimidos…

Nota núm. 1. Propuesta última de la Comisión de la Diputación

1º. Reunidos… en representación del Gobierno de S.M. y… en representación de la Diputación de Navarra con el objeto de fijar el RÉGIMEN tributario de esta provincia, de común acuerdo, han establecido las reglas siguientes:

2º. La Diputación de Navarra conviene con el Gobierno de S.M. en elevar a seis millones de pesetas dentro de su vigente régimen jurídico económico el cupo de dos millones de pesetas señalado hasta ahora.

3º. Para armonizar el régimen general del Estado con el especial de Navarra se establecen, de acuerdo también con la Diputación, las disposiciones siguientes:

[Aquí se reproducirán las reglas convenidas para la regulación de las contribuciones e impuestos territorial, industrial, utilidades, derechos reales, timbre, azúcar, alcohol, cerveza, achicoria, carburo de calcio, transportes, cédulas personales, impuestos de minas y otros de menor importancia].

4º Entre las disposiciones finales de carácter general se consignarán las siguientes.

4.1. Los demás impuestos y recursos fiscales **que actualmente rigen en Navarra** se acomodarán a la legislación general.

4.2. La modificación del régimen establecido en el presente Real Decreto Ley deberá hacerse por el procedimiento guardado para su adopción.

Nota núm. 2. Propuesta última del Consejo de Ministros

1º. Reunidos… en representación del Gobierno de S.M. y… en representación de la Diputación de Navarra con el objeto de fijar el CUPO tributario de esta provincia, de común acuerdo, han establecido las reglas siguientes:

2º. Igual a la Nota núm. 1.

3º. Igual a la Nota núm. 1.

4º Entre las disposiciones finales de carácter general se consignarán las siguientes.

4.1. Los demás impuestos y recursos fiscales se acomodarán a la legislación general, SALVO ACUERDO EN CONTRARIO. [Suprime frase «que actualmente rigen en Navarra»].

4.2. Igual a la Nota núm. 1.

Nota núm. 3. Propuesta del Consejo de Ministros modificada por el Sr. Presidente en su última entrevista con la Comisión

1º. Igual a la Nota núm. 2.

2º. Igual a las Notas núms. 1 y 2.

3º. Igual a las Notas núms. 1 y 2.

4º Entre las disposiciones finales de carácter general se consignarán las siguientes.

4.1. Suprimido.

4.2. Igual a las Notas núms. 1 y 2.

Los cambios que resultan del cotejo de las tres notas son sustanciales, y solo afectan, al parecer, a los párrafos 1º y 4º.1. Y se dice al parecer, porque los párrafos 2º y 3º están relacionados esencialmente con los citados, y se veían afectados por las variaciones introducidas en ellos.

Dos finalidades se han de asignar a la redacción de la 2ª nota, propuesta por el Consejo de Ministros, en relación a la nota 1 de la Comisión foral:

1ª. Firme el Gobierno en el criterio expuesto repetidamente por Calvo Sotelo, de no modificar el régimen, ni entrar en declaraciones de principio sobre él, exige el cambio de la frase «fijar el RÉGIMEN» por la de «fijar el CUPO». El régimen ni se iba a fijar ni se había de modificar; era el cupo nuevo el que se fijaba. Recuérdese que según indicaba la Comisión de la sesión del Consejo Foral de 3 de julio, esta quería mencionar «a la cabeza de las bases la Ley de 1841, para afirmarla en toda su integridad, y que el Sr. Ministro quería por su parte mencionar la de 1877, por lo que se mencionaban las dos; pero «después se han percatado nuestros comisionados de que hay verdadero peligro en mencionar la de 1877…». De ahí que no se mencione ninguna, y la Comisión y el Consejo Foral hubiesen de aceptar el criterio del Gobierno de dejar las cosas como estaban, aun a sabiendas de que el R.D. de 19 de febrero de 1877 había establecido el cupo, al cual venía a sustituir el actual, con base en el artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876.

2ª. Pretendía el Gobierno con la nueva redacción del párrafo 4º.1. limitar las especialidades del régimen foral a las existentes, aplicando el régimen general a los nuevos tributos. Desde el lado foral, podía considerarse que esta propuesta iba en cierto modo más allá del propósito reiterado del Gobierno de no entrar en declaración de principio, y por ello, Primo de Rivera y Calvo Sotelo se prestaron a suprimir la fórmula, suprimida también la propuesta en este párrafo por la primera nota de la Comisión.

Es verdad que «esta modificación no alteraba los términos del problema», como expresa sutilmente la Comisión, porque si el ministro de Hacienda se había negado a aceptar las fórmulas de la Comisión para dejar a salvo la potestad de aplicar los nuevos impuestos del Estado en Navarra sin el acuerdo de la Diputación, lo que procedía de parte foral era «cerrar la puerta» a esa posibilidad, como muy gráficamente había pretendido en circunstancias parecidas la Diputación de 1840, sin conseguirlo.

Nada, pues, cambiaba en el régimen existente. Para confirmarlo, volvía sobre el tema el párrafo 2º al determinar la elevación del cupo dentro del «vigente régimen jurídico-económico». De donde el régimen especial de Navarra, a que se refiere el párrafo 3º era, repetimos, el vigente, el que procedía de las disposiciones anteriores. Por eso la afirmación hecha anteriormente de que el

cambio en la redacción del párrafo 1º y las propuestas de supresión del 4º.1. afectaban también al resto de la nota.

Ha de entenderse que el Gobierno, que con la Corona constituía también el Poder legislativo durante la Dictadura, debió entender que no implicaba cuestión de principios la fórmula establecida en el párrafo 4º.2 sobre el procedimiento de modificación del régimen establecido en el Real Decreto-Ley, cuando la aceptó en las dos propuestas (notas 2 y 3), tal como la propuso la Comisión, a pesar de que como cuestión de principio y «pacto», se consideraría después de parte foral.

La fórmula, tomada del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, de bases para la aplicación del Estatuto Municipal en Navarra, no podía tener ahora el significado de entonces, puesto que en 1925 se refería a las asambleas de ayuntamientos, e incluso preveía otro procedimiento cuando las modificaciones fueran favorables a la ampliación de la autonomía municipal, en que bastaba acuerdo de las dos terceras partes de los vocales del Consejo Administrativo.

Adviértase igualmente una contradicción dentro de la propia fórmula, pues se da por sentado en los párrafos anteriores que el régimen no se varía, sigue el vigente anteriormente; y en este párrafo 4º.2 se habla, sin embargo, de modificar el régimen «establecido» en el Real Decreto Ley.

Con la fórmula propuesta por el presidente del Consejo de Ministros en la nota 3, el Gobierno fijaba definitivamente su posición, y la Diputación se encontraba ante el dilema de aceptar o abandonar las negociaciones. La Comisión lo expresa diáfanamente: «no cabe concebir esperanzas de que esta fórmula pueda ser mejorada», «…no cabe más que aceptarla o rechazarla con rompimiento en este caso de las negociaciones». Esta alternativa es la que había de resolver el Consejo Administrativo y la Diputación, en la misma sesión, como se verá en el número siguiente.

La Comisión terminaba indicando que tampoco se habían resuelto las demás cuestiones forales, cuya prelación se pretendía al comienzo de la negociación sobre el cupo. Únicamente había de positivo que Primo de Rivera y Calvo Sotelo habían «manifestado a la Comisión que una vez ultimada la cuestión económica, serán también resueltas favorablemente las peticiones relativas a Maestros y Montes del Estado, indicando también que estas resoluciones serán dictadas con independencia del Convenio que se realice para los asuntos tributarios». Y también que no pudo conseguir conocer el contenido de los proyectos de resolución «por la impenetrable reserva en que encontró a los ministros de que dependen».

Asimismo hizo constar que había sido tratada la Comisión, tanto por «los Sres. Directores Generales y altos funcionarios de los Ministerios, como por los

Ministros y muy especialmente el de Hacienda, D. José Calvo Sotelo, y por el mismo Sr. Presidente del Consejo de Ministros, con las mayores deferencias, recibiendo de ellos constantes muestras de consideración, afecto y respeto».

5. EL CONSEJO ADMINISTRATIVO ACEPTA LA FÓRMULA DEL GOBIERNO. EL REAL DECRETO-LEY DE 15 DE AGOSTO DE 1927

Como ocurrió en las tensas sesiones del Consejo Administrativo y de la Diputación en el asunto del Estatuto, también es esta sesión del primero de 23 de julio de 1927, que se considera, la encrucijada en que se encuentra el Consejo es trascendental, y ha de aprobar, aunque con manifiesto desagrado, la firme postura del Gobierno. Con razón, la Comisión no había estimado prudente dar por terminadas las negociaciones.

Terminado el detallado informe de la Comisión, el presidente del Consejo y de la Diputación, Joaquín de Borja, indicó que podían «los Sres. Consejeros pedir aclaraciones que estimen pertinentes y emitir su opinión acerca de si la Comisión debe aceptar o no la fórmula del Sr. Presidente del Consejo de Ministros a que se ha dado lectura».

Algunos consejeros piden a los comisionados que expongan la opinión personal que se hayan formado, a lo que estos ofrecen alguna resistencia, «a fin de no influir en la de los Sres. Consejeros». Al fin, expresa Beunza, si el Consejo lo desea, él va a dar la suya «con absoluta claridad, por entender que llegadas las cosas al punto en que han llegado, se debe hablar con franqueza en bien de Navarra». He aquí la valiosa opinión del asesor de la Diputación, que había participado en toda la negociación:

> Su opinión es que la fórmula no es todo lo satisfactoria que desea el Consejo y la Comisión; que ha conseguido mucho en las negociaciones, pero no todo lo que desea; que el plan del Gobierno es no quitarnos nada de lo que tenemos, pero no ceder nada más de lo que tenemos; y que en realidad el Gobierno cierra la puerta a los impuestos en el presente, pero no ha querido hacer declaraciones para cerrarla en el porvenir. Que el convenio tal como está planteado resolvería una porción de cosas que están en el aire, y mejora nuestra situación en el aspecto jurídico; y respecto a lo que debe hacerse él entiende que es menos dañoso, menos nocivo para Navarra aceptar esa fórmula que ir a un rompimiento; que como la fórmula aumenta nuestras seguridades en el presente y nos coloca en situación mejor para el porvenir, su opinión es que se debe aceptar.

El vicepresidente de la Diputación, Borja, muestra su completa conformidad con el criterio de Beunza, que después merece también las adhesiones de Modet, y de Lorenzo Oroz, así como del secretario de la Corporación, Luis Oroz, y sentido parecido hablan otros consejeros.

Habla otro asesor de la Diputación, Pedro Uranga:

> Manifiesta que la fórmula no es un mal menor, sino que a su entender es un bien; que al declarar como la fórmula declara que se congregan los representantes del Gobierno y de la Diputación para fijar el cupo tributario de común acuerdo y convenir ese cupo dentro del régimen jurídico vigente en la provincia, es proclamar y declarar que ese régimen es el paccionado por el que hace cerca de un siglo se rige Navarra, y que no es posible que ese régimen, dejado de propósito sin definir, pudiera ser el de la Ley de 11 de julio de 1877, porque esa Ley autoriza al Gobierno solo para **oír** a la Diputación, pero no le autoriza para **tratar** con ella y que sea esta la que fije con el Gobierno el cupo contributivo; que si este régimen es paccionado no cabe más impuestos que los convenidos y la implantación de otros nuevos impuestos habría de hacerse de acuerdo con la Diputación, deduciéndose de aquí que el cupo vendrá a ser ÚNICO, fuera de los impuestos antes o ahora convenidos, y será INALTERABLE. Tiene además la fórmula otra ventaja utilísima, porque reglamenta impuestos que aparecían como una amenaza de que nos los impusiera el Gobierno; por estas y otras razones que expone el Sr. Uranga concluye diciendo que la fórmula debe ser aceptada.

Otro comisionado, Baleztena, sostiene también la tesis del mal menor:

> La fórmula no le satisface y que la acepta a título del mal menor, en evitación de males mayores, así como estima también que fue un mal menor la aceptación por Navarra de la Ley de 16 de agosto de 1841.

Mariano Arrasate, diputado provincial, que había mantenido la postura dura al tratar del cupo, se inclina también a la opinión favorable:

> Su propio juicio le indica que si no mejoramos no retrocederemos, porque actualmente en Madrid, se esgrime como argumento la Ley de mil ochocientos setenta y siete, según la cual el Estado puede resolver puntos de aspecto tributario, con solo oír a la Diputación navarra, y que parece lógico que si ahora se firma un convenio, con este hecho se afirmará nuestro principio en defensa del régimen de pactos.

Varios consejeros, como Iracheta, Torres y Díez, entienden que convendría consultar a los distritos y ayuntamientos, contestando Borja, el vicepresidente, «que eso le parece un poco expuesto y hasta que quizá se opondría el Gobierno a esas reuniones». Santisteban opina que no se debe consultar a los ayuntamientos, pues los consejeros tienen ya facultades para resolver.

Munárriz «manifiesta que casi estaría inconforme con aceptar la fórmula porque ve que se van haciendo muchas concesiones».

«Considerando suficientemente discutida la cuestión, el Sr. Presidente ordena proceder a votación nominal sobre si se acepta o no la fórmula propuesta por el Sr. Presidente del Consejo de Ministros», que dio el resultado de 20 votos favorables; 4 en contra y 1 abstención.

El día 28 de julio siguiente, la Diputación conoció el acuerdo del Consejo Administrativo y lo hizo suyo, y resolvió que la Comisión volviera de nuevo rápidamente a Madrid para ultimar las negociaciones con arreglo a la fórmula aceptada, «sin perjuicio de que se trate de mejorarla todo lo posible dentro de las aspiraciones manifestadas en los acuerdos anteriores del Consejo»[464].

Nada notable ofrece el final de las negociaciones, ya que la fórmula general del Convenio fue la propuesta por Primo de Rivera, que consta en la nota núm. 3 de los comisionados. Firmada el acta por Arnado, encargado del Despacho de Hacienda, y por los comisionados navarros, el día 12 de agosto, el día 15 de agosto de 1927 se promulgó el Real Decreto-Ley, fijando el nuevo cupo tributario, y estableciendo las reglas para armonizar el régimen general y el especial.

La Comisión informó del resultado final, y los últimos retoques dados a la reglamentación de los distintos impuestos en sesiones del Consejo Administrativo y de la Diputación celebradas el mismo día 19 del mismo mes de agosto, dando cuenta también del estado de los demás asuntos forales, que pretendió resolver, una vez terminadas las cuestiones tributarias, sin conseguirlo por estar la Administración en vacaciones; y reiterando finalmente su gratitud especial a Primo de Rivera y Calvo Sotelo, por la excelente acogida que siempre hicieron a la Comisión, y porque se mostraron «en todo momento favorablemente dispuestos a satisfacer las aspiraciones de Navarra y a mantener sus derechos en cuanto pudieran conciliarse con los del Estado».

Así como de las negociaciones y de las decisiones finales, los informes de la Comisión, siempre desde luego desde un punto de vista foral[465], realizados en las sesiones de 8 y 23 de julio del Consejo Administrativo, son bastante objetivos; y el preámbulo del Real Decreto-Ley, con el criterio del legislador, es también sobrio y valioso, por el contrario, las publicaciones tanto de la Diputación como de Calvo Sotelo, son más parciales, un tanto optimistas por ambas partes.

Hemos detallado las sesiones del Consejo Administrativo. Glosemos brevemente las restantes opiniones. Después del informe de la Comisión en la citada sesión de la Diputación del 19 de agosto y de transcribir el acta firmada en Madrid el día 12, la Corporación «acordó aprobar y ratificar en todas sus partes el precedente Convenio, por el que se modifica el cupo contributivo de Navarra».

---

[464] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 192, sesión de 28 de julio de 1927.

[465] Con pesar se ha de hacer constar la inexistencia de documentación referente a este período en los Archivos de la Administración Central-Archivo Histórico Nacional, Archivo del Ministerio de Hacienda, Archivo de la Presidencia del Gobierno, etc., que hemos examinado con detención, y que pudieran contrastar la existencia de parte foral.

Pero uno de los diputados, Goizueta,

> emitió 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 cuál era este, impresión que no debe admitirse en materia tan trascendental.

La Diputación, al contestar a Goizueta, no se expresa ya con la sinceridad y los términos de la sesión del 23 de julio. Así dice entre otras cosas:

> Tratándose de régimen jurídico-económico, o de régimen especial, solo al régimen derivado de la Ley del 41, se 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.
>
> Porque tratándose, además, 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 en efecto de la voluntad exclusiva del Estado, sino de la Ley de 1841, que está basada en el mismo concepto de pacto.

La Diputación omitía deliberadamente el contenido de la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 1876, en cuanto a la extensión de impuestos, y los artículos 5 de la Ley de 10 de enero de 1877, y 8 de la de 12 de julio de 1877, más expresivo sobre todos este último, así como el 35 de la Ley de Presupuestos de 1893. Y que Calvo Sotelo había exigido que si se mencionaba la Ley de 1841, habría de hacerse constar la de 1877, que consideraba vigente. El mismo tono parcial adopta la Corporación en el folleto que se acordó publicar con el acta referida de 12 de agosto, firmada en Madrid:

> Este Convenio respeta íntegramente, en términos que no pueden ser discutidos, el régimen de pacto en que vive Navarra desde la modificación foral efectuada por el Convenio de 16 de agosto de 1841, y es por lógica consecuencia inalterable sin el consentimiento de la Diputación, como se hace constar expresamente en la última de las disposiciones que contiene.
>
> El nuevo cupo tributario, como expresamente se hace también constar, se halla establecido dentro del vigente régimen jurídico-económico de la provincia que no puede ser otro que el dimanado de la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, a cuyo amparo y vigencia ha venido desarrollándose la vida de Navarra en sus relaciones tributarias con el Estado.

Destaca también en la presentación del folleto las ventajas obtenidas en la negociación del cupo, y las de la «reglamentación minuciosa que tiene por objeto deslindar las confundidas esferas tributarias del Estado y de la Diputación, en aquellos impuestos que por su generalidad alcanzan a las dos jurisdicciones», lo que «significa un robustecimiento de la personalidad de la Diputación, una garantía de estabilidad para sus actuaciones y un afianzamiento considerable de

nuestro privativo régimen»; y otras ventajas que en conjunto representaban «una mejora indiscutible de nuestro régimen tributario».

En la misma sesión se aprobaban las cuentas de la Comisión, que importaron 19.759 pesetas. Realmente había salido económica su actuación, que tanto obtuvo del Ministerio en rebajas del cupo[466].

También a Calvo Sotelo se le aprecia un cierto tono de defensa al enjuiciar la negociación:

> Merece capítulo aparte –escribe– la modificación del cupo tributario de Navarra. Fue casi obra de romanos, y de haberla consumado me enorgullezco, recordando las arduas dificultades que hubimos de vencer. Mi primera negociación con los navarros para adaptar el Estatuto municipal versó únicamente sobre aspectos jurídicos. La segunda planteó problemas jurídicos también; pero, además, económicos. Y son siempre vidriosos los roces con el Fuero; pero más cuando llegan también al huevo….
>
> El régimen tributario de Navarra tiene su arranque en la ley, que allí llaman paccionada, de 16 de agosto de 1841. (A mi juicio, es una ley como otra cualquiera. La votaron las Cortes y la sancionó el Poder Moderador. La Diputación había informado previamente, y nada más. Téngase en cuenta, por otro lado, que Navarra, a partir de la Ley de 25 de octubre de 1839, había perdido su personalidad como Estado o Reino independiente, «quedando convertida a una provincia española»; así lo dice el primer foralista navarro, Don Luis Oroz).

Por nota, dedica un recuerdo a los comisionados navarros:

> En justicia quiero consagrar una cordial memoria a los negociadores por Navarra. Duras y prolongadas fueron mis contiendas con ellos. Pero he de reconocerles altas cualidades de rectitud y comprensión destacadas por modo singular en los señores Uranga, Beunza, Nagore y alguno más que no recuerdo. Y he de confesar que su intransigencia fue mucho mayor en las cuestiones de principio que en las de cifrado.

Hace después historia Calvo Sotelo del primitivo cupo de la Ley de 1841, del R.D. de 19 de febrero de 1877, que lo modificó, y los artículos 8 y 9 de la Ley de 11 de julio de 1877 que lo confirmó, y autorizó al Gobierno para, con audiencia de la Diputación, fuese estableciendo en Navarra todos los tributos nacionales no planteados en la provincia. Alude a la «Gamazada» y al largo período transcurrido sin modificar el cupo, como asintiendo a la tesis de su «intangibilidad», a pesar de las grandes necesidades nacionales.

Consigna varios cuadros y estudios comparativos entre cupos y tributos y presupuestos estatales de 1877-78 y 1927, para venir a demostrar que la cifra

---

[466] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 192, sesión de 19 de agosto de 1927.

justa del cupo por contribuciones estaría entre 10 y 12 millones. Y después de reseñar la tensión habida al comienzo de las negociaciones y el viaje de Primo de Rivera a Pamplona, resume los seis meses de discusión, en la que «transigencia la hubo por ambas partes; quizá más por la nuestra que por la de Navarra».

> En realidad nuestra aspiración no era pecuniaria, sino jurídica. Por eso el Gobierno accedió a una moderadísima elevación, y el cupo nuevo se elevó a seis millones de pesetas, en el Real Decreto-Ley fecha 15 de agosto de 1927, que no se limita a eso, como hacían las disposiciones anteriores, sino que, además, construye el verdadero Estatuto fiscal de Navarra, regulando en sus menores detalles las relaciones tributarias entre dicha provincia y el Estado, y asegurando a este, en lo posible, contra el riesgo de evasión, que el más grave de los que acaso acompañan a todo régimen económico «excepcional», y que los comisionados navarros, con correcta severidad, eran los primeros en execrar.
>
> La contribución directa y única de Navarra no es ya inalterable. No lo era de derecho, pero sí de hecho. Ahora, ni de hecho ni de derecho. Su actual cifrado vivirá mientras el Estado no acuerde otra cosa. Y si alguna vez poderosas razones de interés nacional exigiesen el aumento, Navarra sabría admitirlo y facilitarlo, patrióticamente, como ahora; y el Gobierno o el Parlamento tendrían tanta complacencia como nosotros tuvimos en que la elevación fuese amistosamente convenida.

Y termina el ex-ministro de Hacienda, que escribía ya al comienzo de la década de 1930, con estas severas frases sobre la inalterabilidad del cupo:

> No hay fuero que pueda garantizar a un pueblo la inalterabilidad de su sacrificio fiscal; sobre todo si ese pueblo vive enclavado en un país que acrecienta como todos las cargas públicas, y le rodean ciudadanos del mismo Estado, que al compás de ese ritmo ven crecer sus personales aportaciones. Por eso, el camino más rápido de perder el Fuero consistiría en atribuirle esa absurda condición de «eternidad cuantitativa», que pugna con la razón, con la lógica, con la justicia y con el Derecho…[467]

Destaquemos de las afirmaciones de Calvo Sotelo su concepto de Ley ordinaria referido a la de 1841, su concepto sobre la vigencia de las leyes de 1876-1877, la confesión sobre la benevolencia del Gobierno en la fijación del cupo, su criterio de que el cupo regirá «mientras el Estado no acuerde otra cosa», y la calificación de «amistosamente convenida» para la elevación del cupo, que no casa bien con el concepto obligacional de pacto, y, finalmente, el riesgo que para el Fuero supone querer injustamente mantener invariable el cupo.

Con todo, si la Comisión al informar después de la firma del Real Decreto-Ley y la Diputación al presentar el folleto que contenía la modificación, lo

---

[467] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit.*, pp. 91-96.

hacían **de manera menos correcta**, omitiendo las dificultades de la negociación y las referencias a las Leyes de 1876-1877, los obstáculos para llegar a la fórmula final, así como los cambios habidos del acta firmada al Real Decreto-Ley, Calvo Sotelo sobrevalora un poco algunas circunstancias. De hecho y de derecho había sido Cánovas en 1876-1877 quien modificó el cupo y la Ley de 1841, si bien era verdad que en el largo período hasta 1927, no hubo gobierno ni legislativo que modificara el cupo, y mirando los resultados desde la Administración Central, tanto en el cifrado como en la armonización fiscal, en la construcción del «Estatuto fiscal de Navarra», hubo sí, una clarificación de relaciones entre ambos regímenes, pero también, él mismo lo confiesa, un desequilibrio en las transacciones que perjudicaba a la Hacienda general.

En una apreciación objetiva, ha de consignarse también **en su contra** la admisión de dos preceptos, referentes al procedimiento de modificación del régimen (párrafo 4.2 de las notas comentadas anteriormente, y disposición general 6ª del artículo 3º del Real Decreto-Ley), y a una declaración general sobre el régimen tributario de la provincia (disposición general 1ª del artículo 3º del Real Decreto-Ley), de contenido polivalente o confuso, menos en los textos reguladores del régimen especial foral, sobre los que volveremos en la cuarta parte.

Para finalizar esta, deben estudiarse algunos aspectos del Real Decreto-Ley[468], en el que, como ocurrió en 1841, el Poder legislativo ponía su sello de soberanía, siendo de advertir el hecho de que la Comisión y la Diputación en los referidos informes y publicación eludieran el comentario de algunas afirmaciones y cambios significativos del texto legal, con respecto al acta transcrita en el folleto y en la nota núm. 3 propuesta por el presidente del Consejo de Ministros y que se aceptó como fórmula general del acuerdo[469].

La exposición que precede al Real Decreto-Ley comienza señalando las razones para la elevación del cupo, recordando las invocadas en la convocatoria.

Los motivos y carácter de las disposiciones de armonización en materia de tributos los expone así:

> Y ya en este camino ha sido preciso fijar, en patriótica concordancia de criterios, normas detalladas para la aplicación a Navarra o en Navarra de los impuestos existentes, que por falta de esa reglamentación muchas veces han dado

---

[468] El texto en MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la Administración española. Apéndice de 1927,* pp. 469 y siguientes.

[469] Debe observarse, sin embargo, que el Real Decreto-Ley se publicó en la *Gaceta* del día 20 de agosto, y los informes y sesiones del Consejo Administrativo y Diputación tienen lugar el día 19 anterior, aunque la publicación del folleto se verificaría más tarde.

> lugar a discrepancias y confusiones. Por ello, el adjunto proyecto de Decreto contiene un cuadro global de reglas aplicables a las distintas imposiciones fiscales del Estado, en su relación con la provincia de Navarra, cuyo régimen jurídico-económico especial es respetado íntegramente por el Gobierno, celoso defensor de estas peculiaridades tradicionales, en tanto no pugnen con el supremo interés de la Nación.

El término usado repetidamente de aplicación (por contraposición al de establecimiento) que era el mismo usado en 1925 en relación al Estatuto Municipal («Bases para la aplicación del Estatuto Municipal en la provincia de Navarra»), salvaba en principio la legalidad de los impuestos y contribuciones, el principio constitucional de que no se pueden exigir sino los que se votan en Cortes.

Sobre este mismo punto, alude brevemente a la cifra del cupo y a la difícil armonización de Utilidades, Timbre y Derechos Reales, con otra significativa alusión al citado principio de legalidad, ya que expresa que se cedía a la Diputación el impuesto de «Cédulas Personales», a virtud de lo autorizado en el Estatuto Provincial, así como algunos otros que antes percibía el Estado; v.gr. el de 3 por 100 sobre producto de minería. Asimismo se refiere a las disposiciones generales sobre atribuciones del Estado y de la Diputación, «a la que se reconoce aquella amplia esfera de acción autónoma que le es precisa para el cumplimiento de sus fines en el orden tributario».

En relación a la naturaleza de lo tratado, elude en absoluto el término de convenio o pacto, tan usado en el informe de la Comisión y en las sesiones de Consejo Administrativo y de la Diputación. El texto de la exposición es así en este punto:

> Tales son, señor, las líneas generales del adjunto proyecto de Real Decreto, a cuya redacción ha llegado con suma complacencia el Gobierno de S.M. después de larga tramitación entre los comisionados de la Diputación Foral de Navarra y los representantes del Estado, que lentamente y en un ambiente de noble compenetración patriótica fueron orillando las dificultades nada leves que tan arduo problema sugería. El Gobierno de V.M. siente la satisfacción de haber incorporado Navarra a la política de mayor rendimiento fiscal que para sanear el Presupuesto y resolver la difícil situación financiera de España viene siguiendo, y la misma Diputación provincial no se recató en proclamar cuánto le satisface también haber coordinado sus puntos de vista con los que desde el primer momento estimó justos el Estado, sin que padeciese lo más mínimo la esencia del régimen privativo que aquella Corporación heredó de sus antecesores.

Tal como lo estima el legislador, es el Gobierno el que redacta después de una «tramitación», y de que la Diputación ha «coordinado sus puntos de vista… con los que estimó justos del Estado», sin perjuicio de respetar el régimen priva-

tivo, sobre cuya determinación, por la Ley de 1841, solamente, o también por las posteriores, especialmente por las de 1876-1877, ya se ha visto que no lograron llegar a criterio de conformidad, razón por la cual, como se había previsto, no se alude a ninguna.

También en la parte dispositiva se aprecian variaciones. Así en el párrafo 2º de las repetidas notas sobre cifra del cupo, se expresa que «la Diputación de Navarra **conviene** con el Gobierno de S.M…», y la misma redacción tiene el acta transcrita en el folleto de la Diputación: en cambio, el artículo 1º del Real Decreto-Ley dice que «se eleva a seis millones de pesetas, de **acuerdo** con la Diputación provincial de Navarra».

De igual manera, cuantas veces en el folleto se habla de «Convenio» (por ejemplo, disposiciones generales 1ª, 4ª, 5ª y 6ª) se sustituye en la disposición legislativa por la palabra «Decreto».

Responden, por último, a la misma idea de superioridad la disposición 5ª del artículo 3º, por la que «queda siempre a salvo la alta inspección de la Administración del Estado», aunque para nada se expresará sus fines expresos y el procedimiento de efectuarla, y el artículo 4º según el cual, «el Ministerio de Hacienda queda encargado de la aplicación de este Decreto».

Volvía una vez más a señalarse en el Real Decreto-Ley la distinción entre Poder ejecutivo que prepara y propone el acto legislativo y el poder legislativo, que en uso de su facultad propia, decretaba y sancionaba con independencia el texto legal.

CUARTA PARTE

EL RÉGIMEN DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

XVIII. DIRECTRICES PRINCIPALES DE LA LEY DE 1841. MODIFICACIONES POSTERIORES

Se estima conveniente presentar las líneas fundamentales de la Ley de 16-8-1841, en relación a las instrucciones dadas por la Diputación a sus comisionados, al texto básico de la Ley de 25 de octubre de 1839 y al Real Decreto de 16 de noviembre, que prefiguró en tan gran manera el arreglo definitivo.

Seguimos el orden de los cuatro aspectos fundamentales del arreglo de Fueros, precisamente tal como los desarrolla numéricamente la Ley[470], en una agrupación precisa y característica, que es la siguiente:

Poder militar y administración de justicia (arts. 1-4).

Gobierno provincial y municipal (arts. 5-14).

Quintas (art. 15).

Impuestos generales (arts. 16-26).

En cada uno de estos apartados, se estudian o resumen también las modificaciones operadas posteriormente.

1. RESPETO A LA CONSTITUCIÓN Y ÓRGANOS SUPERIORES DEL PODER. GOBIERNO MILITAR Y JUSTICIA

No presenta la Ley de 1841 declaración expresa en este orden. Una de sus características es carecer de declaraciones generales y referirse a puntos concretos.

Tampoco era precisa en este punto, ya le había hecho la Ley de 1839, de la que esta era desarrollo.

Ahora bien, ya se ha visto cómo se cuidó el respeto a la Constitución, tanto por los comisionados en las negociaciones, como por el Gobierno al aprobar las bases de 7 de diciembre, y por la Comisión de Cortes al modificar el proyecto presentado por el Gobierno.

Había, pues, una continuidad en Navarra de la vigencia de la organización y poderes fundamentales del Estado desde 1834-1836, en que se produjo la desaparición del antiguo reino y su integración política en la Nación. Era la vigente Constitución de 1837, la que determinaba la estructura actual de esos poderes y

---

[470] Ver texto de la Ley en DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 434 y 435.

órganos. La Corona, la Regencia, el Poder y órganos legislativos, la Administración de Justicia y la organización central y territorial del Poder ejecutivo, son los generales a toda la Nación.

La Ley de arreglo de Fueros, dando esto por sentado, y respetándolo, solo determinará en algunos artículos modalidades de ejercicio de las funciones o puntualizará algún aspecto en relación a la anterior organización.

Así la supresión del título de virrey, y la igualación de los caracteres del mando militar con el de las demás provincias; la regulación de varias facetas de la Administración de Justicia en los artículos 2, 3 y 4; la adición o restricción en los artículos 5 a 13 a la organización y funciones de los órganos secundarios del Poder ejecutivo, a nivel provincial y local, tal como se verá a continuación.

Detalle mínimo, pero que refleja esta plenitud y automatismo de aplicación de la Constitución, organización y poderes es el ya aludido de que así como las Cortes, al discutir el proyecto dictaminado y modificado por la Comisión, no variaron nada del texto presentado por esta, sin embargo la Comisión de Estilo, al observar que en los artículos 1 y 3 del proyecto se decía «Gobierno Supremo», suprimió el calificativo de Supremo que, naturalmente, era innecesario. El Gobierno era para toda la Nación.

2. GOBIERNO PROVINCIAL Y MUNICIPAL

En esta materia, el contraste entre el Real Decreto de 16-1-1839 y las instrucciones de la Diputación con el texto de la Ley de 1841, es muy importante. Antes de abordar el tema, se consideran necesarias algunas precisiones.

Conocido es que antes de 1834 el poder legislativo del reino de Navarra residía en sus Cortes por brazos o estamentos con el rey. «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey (cap. 1º, título 1º del Libro I del Fuero. Proemio del Amejoramiento del Rey D. Felipe)». «Las leyes, las disposiciones generales a manera de ley ni las ordenanzas decisivas no se hagan sino a pedimento y con voluntad, consentimiento y otorgamiento de los Tres Estados (Leyes 3, 4 y 12, título 3, Libro I de la *Novísima Recopilación*)»[471]. Ni el Real Consejo, ni la Diputación del reino tenían facultades legislativas.

---

[471] SAGASETA DE ILÚRDOZ, Á., *Fueros fundamentales del Reino de Navarra,* Valencia, 1839, transcritos en Hermilio de OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la Guerra de la Independencia*, Pamplona: Aramburu, 1910, p. 444. Puede verse también DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 58-59.

Verificada la unidad política de España en 1834, vigente la Constitución de 1837, el Poder legislativo para Navarra, convertida en provincia, como para el resto de España, pasa a las Cortes Generales de la Nación con el rey, usando la misma fórmula tradicional de nuestros reinos.

«La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» (art. 12 de la Constitución de 1837).

Confirmada la unidad constitucional y el respeto a la Constitución en las leyes de 1839 y 1841, según ha quedado ampliamente estudiado, es precisamente el Poder legislativo nacional el que convalida con fuerza de Ley la legislación especial del Antiguo Régimen, que citan, en cuanto a gobierno de la provincia y ayuntamientos los artículos 5 a 14 de la Ley de 1841, legislación que las Cortes navarras con el Rey habían establecido en virtud de su soberanía, y hubieran podido variar a su criterio si no sobreviene el cambio de régimen constitucional; por lo que en el porvenir esta legislación especial del Antiguo Régimen, convalidada por el nuevo, podrá ser modificada o sustituida por el Poder legislativo nacional, en uso de la propia soberanía. La cuestión de previo consentimiento de la Diputación en virtud de la teoría del convenio o pacto, ya tratada anteriormente, y sobre la que se volverá, es ya un problema que se plantea dentro de este nuevo régimen, pero con independencia del cambio constitucional y de Poder legislativo.

Así pues, las atribuciones de administración que los artículos 6 y 10 conceden a los ayuntamientos y Diputación provincial, conforme a la legislación especial de Navarra habían de ejercerse con sujeción a esa legislación hasta que el Poder legislativo nacional no dispusiere otra cosa, porque ni el Consejo Real ni la Diputación del reino poseían facultades legislativas que pudieran venir a la Diputación provincial por virtud del art. 10 de la Ley, aparte de que lo vedaba su propio texto al limitar a la sola «administración».

2.1. Jefe político

La instrucción 1ª de las dadas por la Diputación a los comisionados en relación a las funciones de este cargo, coinciden esencialmente con el art. 16 del Proyecto de Ley.

Por el contrario, la instrucción 2ª le excluía en absoluto de la presidencia de la Diputación, en tanto que el art. 11 de la Ley de 1841 se la otorga permanentemente. **Durante muchos años la ejerció efectivamente, desde luego en la década de 1840, al igual que en las restantes Diputaciones**. La legalidad no ha cambiado, pero este precepto, tan importante para el régimen foral, está en desuso en Navarra, y también en el resto de las provincias. No parece útil detenerse ahora en la cuestión.

Sabemos[472] cómo en este punto hubo una transacción en las conversaciones en el sentido de que presidiera siempre, pero no tuviera voto en los asuntos específicamente forales cuya competencia venía de la Diputación del reino o Real Consejo. Pero el Gobierno decidió suprimir esa restricción.

2.2. Diputación provincial

El Real Decreto de 16-11-1839, las instrucciones de la Diputación y la Ley de 1841 configuran tres tipos distintos de Diputación, al menos en algunos aspectos. Veámoslo en el cotejo[473]:

2.2.1. Denominación

R.D. 16-11-1839. Arts. 4 y 7.	*Instrucciones Diputación.*	*Ley 16-8-1841. Art. 8*
«Una Diputación», «una nueva Diputación», «elegida por el método establecido para las Diputaciones Provinciales». Constitucionalmente había de ser Diputación Provincial (art. 69).	Instrucción 2ª. «La Diputación Provincial…».	«Había una Diputación Provincial…».

Aunque el R.D. de 16 de noviembre no definiera bien el nombre y naturaleza del organismo representativo provincial, ni la Diputación ni los legisladores tuvieron duda sobre este aspecto.

---

[472] ALONSO, José, *Recopilación y comentarios de los fueros y leyes del antiguo reino de Navarra, que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la ley paccionada de 16 de agosto de 1841*, col. Biblioteca de Derecho Foral, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1964, vol. II, pp. 221 y 225.

[473] Permítase eludir, en general, referencias y algún comentario, por ser textos estudiados ya anteriormente. Recordamos, no obstante, que los textos figuran en DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 341-342, 351-353 y 434-438, respectivamente.

2.2.2. Composición y elección

R.D. 16-11-1839. Arts. 4 y 7.	*Instrucciones Diputación. Índice 2º*	*Ley 16-8-1841. Arts. 8, 9, 11 y 12*
a) Siete diputados. b) Nombrados por las cinco merindades. c) Con arreglo a la legislación general. d) No hace alusión al presidente, aunque sabemos que presidía el jefe político.	a) Igual. b) Igual. c) Igual. d) Elegirá su presidente; no es el jefe político. e) No podrá renunciarse. f) Percibirán sueldo.	a) Igual. b) Igual, pero puede variarse si se alteran los partidos judiciales de la provincia c) Igual. d) Presidirá el jefe político. Vicepresidente el vocal decano e) Puede renunciarse. f) No percibirán sueldo ni asignación alguna.

La gratuidad y renunciabilidad del cargo fueron introducidas por la Comisión de Cortes.

2.2.3. Atribuciones generales

R.D. 16-11-1839. Arts. 4	*Instrucciones Diputación*	*Ley 16-8-1841*
«Las atribuciones de esta Diputación serán las que por fuero competían a la Diputación del reino; las que siendo compatibles con ellas señala la ley general de Diputaciones provinciales; y las de administración y gobierno interior que competían al Consejo de Navarra, todo sin perjuicio de la unidad constitucional, según se previene en la Ley citada de 25 de octubre».	5ª. «Las atribuciones de la Diputación serán las de administrar todos los ramos provinciales y municipales; desempeñará también las que antes tenía el extinguido Consejo de Navarra; las que ejerzan las demás Diputaciones provinciales y sean compatibles con el sistema particular de Navarra; y finalmente será de su cargo exclusivo, sin la menor intervención de ninguna otra autoridad, la distribución, recaudación y entrega de las arcas nacionales de la contribución o servicio que la provincia haya de hacer al Estado».	Art. 10. «La Diputación Provincial en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales y arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercía el Consejo de Navarra y la Diputación del reino, y además las que siendo compatibles con estas tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía».

R.D. 16-11-1839. Arts. 4	*Instrucciones Diputación*	*Ley 16-8-1841*
	10ª. «Navarra contribuirá al Estado con una cantidad anual limitada a 1.500.000 reales de vellón, que corresponde a lo que en cada uno de los seis años dio en el último donativo de las Cortes de 1828 y 29, y a lo más no se podrá exceder de dos millones. Esta contribución será única con exclusión de toda otra ya sea directa, indirecta, arbitrio, estanco, ni imposición de ninguna clase». 11ª. «Su distribución, recaudación y entrega en las Arcas Nacionales será como queda dicho, de cargo exclusivo de la Diputación a quien únicamente reconocerán los ayuntamientos para ello».	Arts. 16-26. Regulación del sistema de impuestos generales (aduanas, sal, papel sellado, pólvora y azufre, rentas provinciales y derechos de puertas, contribución única directa y dotación de culto y clero). Art. 25. «Navarra pagará además de los impuestos antes expresados por única contribución directa, la cantidad de 1.800.000 reales anuales. Se abonarán a su Diputación provincial 300.000 reales de los expresados 1.800.000 por gastos de recaudación y quiebras que quedan a su cargo».

2.2.4. Atribuciones municipales

R.D. 16-11-1839	*Instrucciones Diputación. 8ª*	*Ley 16-8-1841. Arts. 6*
No expresaba nada.	«Las atribuciones de los ayuntamientos serán absolutamente las mismas que hoy tienen, con exclusiva sujeción a la autoridad de la Diputación y a las reformas que por esta se acordasen».	«Las atribuciones de los ayuntamientos relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial».

Las atribuciones de la Diputación que establecía de modo muy provisional el R.D. de 16 de noviembre, eran muy amplias, ya que reunía las de la antigua Diputación del reino, las de Diputaciones provinciales y las no judiciales del Real Consejo. A su amparo, las instrucciones de la Diputación las extienden, si cabe, por esa afirmación omnicomprensiva de «administrar todos los ramos

provinciales y municipales». Pero no era esto solo, sino que combinando el final de la instrucción núm. 5 relativo a la contribución y servicio del Estado con las de los números 10 y 11, que excluía cualquier otra contribución ni imposición de ninguna clase, así como la intervención en la distribución del Servicio, unificaba en un sistema cerrado, exclusivo y absolutamente independiente el de propiedades, rentas y arbitrios provincial y municipal con el sistema impositivo o los impuestos generales, pues sistema general no existía todavía. Era una absoluta independencia económica, que en relación a la Nación, solo tenía que discutir la cuantía del servicio.

Las modificaciones son ciertamente importantes en todos los aspectos. La documentación es demasiado breve, pero bastante expresiva. Son tres las referencias o textos. Los comisionados dicen a la Diputación que en la conferencia del 30 de junio «convinieron los comisionados del Gobierno en todas las partes que comprende (el art. 4º del pliego sobre atribuciones de la Diputación, que coincidía con las instrucciones primeras) **aunque redactadas de otra forma**, y solo se opusieron a que en la enajenación de los propios de los pueblos…». Respecto a las atribuciones de los ayuntamientos y dependencia de la Diputación, limitándolas a la administración económica interior[474]. No nos consta cómo fuese esa otra forma de la redacción.

Así como se trata después del tema de la presidencia de la Corporación y del de enajenación o gravamen de bienes, no vuelve a mencionarse el de las atribuciones generales.

Lo que sí tienen lugar es la conferencia sobre el sistema impositivo; y es el Gobierno, al aprobar las bases en 7 de diciembre, el que, según indican los comisionados, exige la modificación del art. 11, «que según su primitiva redacción creían lastimado el art. 73 de la Constitución». Este artículo constitucional es el que señalaba el principio de legalidad de los impuestos y arbitrios que solo podían ser votados por las Cortes, y el sistema cerrado propuesto por la Diputación era contrario a él. Por la misma razón, se quitó en el art. 9 el calificativo de exclusiva a la autoridad de la Diputación sobre los ayuntamientos. **Siendo órgano secundario del Poder ejecutivo**, no podía ser exclusiva esa autoridad.

Así quedaron las cosas, y el R.D. de 15 de diciembre estableciendo el arreglo provisional, fue redactado en este punto de manera similar a la Ley de 1841 con una salvedad: las atribuciones de la Diputación se estampaban en dos artículos del R.D.: el 11, con idéntica redacción a la del art. 10 de la Ley definitiva, sobre facultades en cuanto a propios, rentas, etc.; y el 13, según el cual «en todas las demás atribuciones la Diputación Provincial de Navarra estará sujeta a

---

[474] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 379, nota 768.

la ley general». Pero la Comisión de Cortes suprimió este artículo, tal como se ha indicado.

Veamos el cambio ocurrido. Tal como resulta de los textos, la Diputación que configuraban las instrucciones 5 y 8 de la Corporación, muy similar al art. 4 del R.D. de 16 de noviembre, se denomina Diputación provincial, pero era en realidad Diputación especial, propia, predominantemente foral; tendría las funciones de las demás Diputaciones provinciales solo en cuanto fueran «compatibles con el sistema particular de Navarra».

Por el contrario, la Corporación que regula la Ley de 1841, es una Diputación provincial, con todas las facultades propias de estas, que las tiene por ser tal, sin necesidad de expresarlo así (de ahí la supresión del art. 13 por la Comisión de Cortes, como la de Estilo eliminará el calificativo de «Supremo del Gobierno»), a la que los arts. 6 y 10 le adicionan por mención expresa las facultades que va a tener como Diputación particular, foral, ciertamente importantes, pero limitadas a esos puntos.

Estas facultades peculiares quedaban limitadas a la administración de productos de sus bienes y arbitrios propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades; pero se excluyen totalmente del art. 10, en cuanto a la legislación especial, los impuestos generales.

Es esta la otra gran modificación de la Ley con respecto a las peticiones forales. Del sistema cerrado, exclusivo, independiente, conjunto de recursos provinciales e impuestos generales que figuraba en las instrucciones de la Diputación, la Ley ha dejado solo como foral la administración de recursos propios (art. 10), separando totalmente de ella lo que han de ser tributos generales, que los regula en los arts. 16 a 26 en forma que uno por uno va señalando los estancos o impuestos de Aduanas, Tabaco, Sal, Papel sellado, etc. que se exigirán en Navarra, o habrá exención en virtud de la Ley, pues sin ella serían anticonstitucionales.

Por lo que respecta a los ayuntamientos, también se limitan sus atribuciones, con arreglo a la legislación de las antiguas Cortes navarras y la dependencia de la Diputación, a la administración económica interior, no a los restantes ramos administrativos, y así la Diputación podrá regularla, dentro de aquellas Leyes antiguas, aprobar arbitrios, examinar cuentas, etc. Es quizá la faceta más típicamente foral de todo el arreglo, aunque respondía también a parecidas facultades de las Diputaciones provinciales en cuanto a los ayuntamientos de régimen común.

En otros ramos administrativos, solo la parte que en Montes correspondiera en la antigua legislación a la Diputación del reino era objeto de mención en la Ley:

> De consiguiente –escribía Alonso en 1848– han quedado derogadas todas las leyes de los Códigos de Navarra que tratan de la Diputación Foral y de sus atribuciones, exceptuadas únicamente las que comprenden las facultades que a la nueva conserva el mismo art. 10[475].

Una dificultad grave que presenta la regulación que de las facultades especiales de la Diputación provincial hacen los arts. 6 y 10 es la de delimitar hasta dónde llega la administración de productos de bienes o arbitrios y dónde empieza la de los restantes ramos y servicios en que actuará con facultades generales a todas las Diputaciones, ya que, generalmente, la organización, el grado de prestación del servicio, condiciona los recursos necesarios para financiarlo, y la recaudación si por el desempeño del servicio se exige alguna prestación: ¿cómo separar estas facetas en un centro docente, por ejemplo?

Por otra parte, esto se complica por las diferencias del antiguo sistema del reino navarro al sistema constitucional posterior a su desaparición. Así, Oroz acusa al arreglo de Fueros

> de una falta de claridad y precisión muy lamentables, de las cuales se aprovecha a menudo el Poder central, para atacar nuestros derechos. Parece a primera vista que están bien definidas, al decir que serán las mismas que ejercía la Diputación del reino y el Consejo de Navarra; pero es preciso tener en cuenta que las facultades de aquellos extinguidos organismos estaban relacionadas con el primitivo sistema político, administrativo y judicial de Navarra, y haciendo referencia a un sistema de administración embrionario e incompleto. Por eso, al trasladarse las referidas facultades al régimen vigente, confuso conglomerado del foral navarro y el general español, no encuentran una correspondencia exacta, resultando difícil puntualizarlas con precisión y marcar su extensión y límites[476].

Del Burgo, sin embargo, discrepa del criterio de Oroz, y expone una tesis que repite con frecuencia en sus escritos, en el sentido de una constante ampliación de las facultades de la Diputación[477]:

> Creemos que más ha favorecido esta indeterminación a Navarra que al Estado, pues la política del «hecho consumado» –jurídicamente consolidado por el transcurso del tiempo–, ha convertido a la Diputación en el auténtico gobierno de Navarra.
>
> Creemos que puede y debe sostenerse la tesis de que en aquellos nuevos aspectos de la administración pública, surgidos como consecuencia de las

---

[475] ALONSO, José, *Recopilación, op. cit.*, vol. I, p. 41. Ver también el vol. II, libro octavo de dicha obra.

[476] OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*. I, Pamplona: Imprenta provincial, 1917, pp. 79 y 5, citado por DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 418.

[477] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 418-419.

> transformaciones socioeconómicas de la comunidad, al no estar explícitamente pactados, porque no existían, o son competencia de la Diputación o, en todo caso, ha de entenderse que constituyen objeto de nuevos convenios entre la Diputación y el Gobierno.
>
> La Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó los Fueros o, como aclaró Arrazola en el Senado, el sistema foral de Navarra. El Convenio lo adaptó en líneas generales a las necesidades de 1840. Pretender que todo el régimen foral se reduzca a los límites de aquél es tratar de fosilizar la vida social y económica de Navarra.

Lleva razón Oroz cuando habla de ese «confuso conglomerado» de los regímenes general y foral. Lo que ocurre es que si, por esa confusión, el Poder central ha podido incurrir en supuestos o reales contrafueros, también habrá sucedido que la Diputación haya incidido en también supuestos o reales desafueros, a lo que puede haber llevado esa política de «hecho consumado» defendida por del Burgo, y que no es aceptable, como son discutibles otras afirmaciones.

No puede ser la Diputación por sí sola el auténtico gobierno de Navarra, y no lo es, ya que ha de compartirlo con el Gobernador civil, y con autoridades de otros ramos no específicamente forales ni generales de la Diputación. Ni tampoco puede aceptarse la política del «hecho consumado», que de llevarla también a cabo el Gobierno de la Nación, terminaría en perpetuo conflicto, incluso de orden público, aparte de que constituye el polo opuesto de lo que debe ser una relación normal de entendimiento y colaboración entre administraciones, sean del rango que sean.

Tampoco creemos correcta la opinión de que al reducir los límites de lo foral a los cauces del antiguo reino, se haya de fosilizar la vida social y económica de Navarra. Si antes de 1833 no se fosilizaba porque las Cortes del reino navarro renovaban la legislación, igual debe suceder después con la actuación del Poder legislativo español, cuando ello fuese preciso o conveniente. Claro que ello es a base de reconocer la indudable competencia de ese Poder legislativo y de tener en cuenta que en la actual Diputación de Navarra concurren las facultades forales determinadas en los arts. 6 y 10 del arreglo de Fuero de 1841 y las generales a todas las Diputaciones, porque si todas ellas se pretenden ejercer como Diputación Foral se llega irremediablemente a un callejón sin salida, y se va claramente contra la Ley de 1841 y siguientes reguladoras del régimen.

Que se tenga un concepto de mayor o menor perfección respecto al régimen general de las Diputaciones es otra cuestión distinta que no afecta a estos criterios, ni debe tratarse en este momento.

Una última observación sobre la analogía que incluso las facultades peculiares, forales, de la Diputación navarra tenían con las generales de régimen común, y que centran adecuadamente el concepto de la Diputación de Navarra

definida en el arreglo de Fueros, corrigiendo la creencia, no infrecuente, de que dicha Corporación es absolutamente excepcional.

No obstante, el proceso de desarrollo de la administración periférica en provincias por medio de delegaciones de los ministerios, que ha tenido lugar en el casi siglo y medio siguiente, y que en Navarra ha tenido menos amplitud, hace que hoy, si bien con funciones legalmente similares, salvo lo tributario, la Diputación de Navarra preste servicios que en otras provincias se realizan por personal y organismos de la Administración central.

En 1841 estaba vigente la Instrucción para el gobierno económico político de las provincias, aprobada por Ley de 2 de marzo de 1823.

En administración económica, las diputaciones provinciales de régimen común eran también administradoras de sus bienes y recursos, con sujeción a la legislación general, como la de Navarra lo era bajo la legislación especial.

Respecto al cupo por contribución directa (a partir de 1845, cupo de Inmuebles, Cultivo y Ganadería), la Diputación de Navarra hacía el repartimiento y lo recaudaba. En provincias de régimen común el repartimiento lo hacían los Intendentes, y la Diputación lo aprobaba y resolvía las reclamaciones de reparto individual sin ulterior recurso.

Si la Diputación de Navarra era superior de los ayuntamientos en cuanto a la administración económica interior, según la legislación especial, en régimen común la Diputación Provincial, según el art. 82, era «la autoridad inmediata superior a los ayuntamientos», resolviendo los recursos contra ellos en vía gubernativa, así en los ramos administrativos, como de quintas, concedían autorizaciones de arbitrios, en firme en unos casos, provisionalmente hasta la resolución de las Cortes, en otros; así como para enajenar o gravar sus bienes; aprobaban sus presupuestos, etc.; es decir, facultades muy parecidas a las de la Diputación navarra. Y es que los ayuntamientos dependían de las diputaciones, tanto en régimen común como en Navarra, hasta la gran reforma del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, que dejó esas facultades muy restringidas.

Las Obras Públicas, que siempre se consideró ramo foral; también el régimen general según los arts. 113-118 de la Instrucción, promovían y construían las Diputaciones los de alcance provincial, y les daba intervención especial el Gobierno en la construcción de las nacionales, aparte de tener a su cargo la vigilancia general.

Y así podía seguirse en otros ramos como Sanidad, Instrucción Pública y Agricultura y Fomento, en general, como reflejaba también la Instrucción de Burgos de 1833 a los Subdelegados de Fomento. Y es que la concepción y situación de la época, con una Administración central embrionaria, sin órganos provinciales, prácticamente todos los servicios públicos de alcance superior a lo

local y la coordinación y control de estos estaban en manos de las diputaciones. Huelga decir que en materia de facultades políticas electorales, de estadística, etc., todas las diputaciones eran semejantes.

Modernamente, la amplitud de la competencia de las diputaciones de régimen común es también enorme. En el Decreto 406/1964, de 22 de febrero, se les atribuyen como competencias mínimas las siguientes: Beneficencia y Obras Sociales; Sanidad, Urbanismo y Vivienda; Agricultura; Educación, Deportes y Turismo; Obras públicas y Paro Obrero y Hacienda y Economía.

No es por defecto de facultades por donde puede venir la ineficacia a las Diputaciones provinciales, y a la de Navarra, en cuanto tiene de tal, pues cubren la gama más extensa de posibles funciones. La cuestión está en la mayor o menor coordinación con los Servicios de Administración central de nivel nacional y provincial, en los medios económicos y de otros órdenes de que pueden disponer, en la organización y funcionamiento de sus servicios, en acertar con el tratamiento político y conseguir la participación activa de sus habitantes. Es problema que tiene todavía planteado una organización administrativa excesivamente centralizada, de corte napoleónico y que está en trance de revisión.

En plano legal, desde un punto de vista general, y salvo las variaciones en el grupo de lo tributario, las facultades de orden foral de la Diputación provincial de Navarra no han tenido más que la profunda modificación realizada por aplicación del citado Estatuto Municipal de la Dictadura, y que se ha estudiado detenidamente en la tercera parte.

3. QUINTAS

La imposibilidad de sustitución por cuotas de dinero, implantándose el servicio militar obligatorio, y la extensión a Navarra de la legislación general del ramo, hacen que hoy tenga este asunto un interés solamente histórico, y sea uno de los testimonio de mayor valor del ejercicio de la potestad legislativa nacional modificando la Ley de 1841.

Al igual que ocurrió con la parte tributaria, la variación entre la instrucción 7ª de la Diputación a los comisionados y el art. 15 de la Ley de 1841, fue sustancial. Decía la mencionada instrucción 7ª:

> El servicio militar o contribución de sangre, se hará en Navarra según fuero, esto es, armándose a sus expensas en caso de una guerra extranjera. El número de sus batallones será proporcionado a la población y medios de sostenerlos, según se acordase entre el Gobierno y la Diputación[478].

[478] AGN, *Actas de la Diputación Provincial de Navarra*, sesión de 1 de abril 1840.

La Corporación pretendía, pues, mantener la misma situación o muy análoga que cuando era reino separado. Batallones separados, acuerdo especial entre ambas Administraciones, gastos a cargo de la provincia, solo en caso de guerra extranjera. Esto iba claramente en contra del sentido que tenía este deber nacional en la Constitución, y por ello el cambio, que fue aceptado por los comisionados de la Diputación[479], según el art. 15 de la Ley de arreglo de Fueros:

> Siendo obligación de todos los españoles defender la Patria con las armas en la mano cuando fueren llamados por la Ley, Navarra, como todas las provincias del reino, está obligada, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios o extraordinarios del Ejército, a presentar el cupo de hombres que le corresponda, quedando al arbitrio de la Diputación los medios de llenar este servicio.

Es decir, obligación, como todas las provincias, de presentar el cupo de hombres, no solamente en caso de guerra, sino siempre que la Ley lo ordenare, integración de los navarros en el ejército nacional, sin formación de batallones aparte. Lo único que quedaba foral, es la parte administrativa de poder elegir los medios de dar el cupo.

Aun así, sería la cuestión objeto de roces constantes con el Poder central, y volvería a recordarse el deber en las Leyes de 1876, según conocemos por la tercera parte, sin embargo de que ya en 1841, en una prolongada discusión entre el Gobierno y la Diputación, indicase aquel que el cumplir mediante dinero la quinta «fuera una infracción abierta de la Ley de reemplazos, que no conoce la subrogación pecuniaria del servicio militar, así la individual como la colectiva de los pueblos y provincias», y recordase que los navarros que «hayan de ser soldados, lo sean como son los demás españoles». En este caso, la Diputación se opuso repetidamente, y amenazó con su dimisión. La cosa terminó aceptando el sistema de la quinta en los ayuntamientos que así lo determinaban, y cubriendo el cupo en otras mediante cuotas, con la ayuda posible de la Diputación, procedimiento que, por lo demás, fue general a toda la Nación durante muchos períodos[480].

Todavía se suscitan problemas en tiempo de la Dictadura en que la Diputación reclama como contrafuero el R.D. de 29-9-1924. Como la fijación de cuotas para la reducción del servicio en filas se hacía en función de la clase del impuesto de Cédulas Personales, y la Diputación protestaba de la aplicación de ese impuesto en Navarra, pedía otra vez que se declarase vigente el art. 15 de la Ley de 1841 y la Diputación presentase a su arbitrio el cupo. El Gobierno resol-

---

[479] *IBID*., sesión de 11 de julio de 1840.

[480] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, sesiones de 17 de diciembre de 1841 y 21 de marzo de 1842.

vió que la Corporación propusiese soluciones que el Ministerio estudiaría, pero dentro de las normas establecidas en aquel Real Decreto[481].

Rigiendo ya la legislación general en toda la Nación, no debemos extendernos más en esta cuestión que, con las desigualdades de tipo tributario, son de las que más enconos y animadversiones han originado al comparar el régimen foral y el común.

4. CONTRIBUCIONES E IMPUESTOS GENERALES

En dos apartados dividiremos el estudio de las cuestiones tributarias, el primero relativo a los principios o facultades, es decir, al aspecto jurídico; en el segundo se analizarán brevemente los resultados, en un esquema de cifras generales, que basta a los fines de este trabajo, y que evita el alargarlo excesivamente. Porque, como ya se indicó anteriormente, al tratar del servicio militar, es muy importante comprobar el cumplimiento de estos dos esenciales deberes ciudadanos, pues tanto se irá contra la Constitución faltando a lo establecido en ella al regular por la ley los regímenes especiales, como si de hecho sucediese que los acogidos a ellos eludieran de manera considerable su realización.

4.1. Aspecto jurídico-tributario

Veamos cómo lo reguló el arreglo de Fueros de 1838-1841, y las variaciones posteriores más importantes.

4.1.1. El Arreglo de Fueros

Ya se ha analizado en la segunda parte las variaciones esenciales que el Gobierno impuso en el arreglo de Fueros solo las instrucciones de la Diputación, y que resaltan del cotejo entre estas y la Ley de 1841, según resulta del cuadro incluido en el número dos de aquel capítulo.

Según las instrucciones de la Diputación a sus comisionados, la contribución, tributo o servicio al Estado había de ser único, «con exclusión de toda otra ya sea directa, indirecta, arbitrio, estanco, ni imposición de ninguna clase», siendo de cargo exclusivo de la Diputación la distribución, recaudación y entrega de la misma; es decir, de su sola competencia el establecimiento y recaudación de tributos. La instrucción fue reiterada en los mismos términos en sesión de 30

[481] *IBID*., sesiones de 5 de septiembre de 1924 y 6 de mayo de 1925.

de junio de 1840; y otra vez, en vísperas de la conclusión del arreglo, el 6 de diciembre, insistía a sus comisionados en que lograsen «cerrar la puerta a toda otra contribución directa, ni indirecta de ninguna clase que sea». Incluidas esas instrucciones en el grupo referente a las atribuciones de la Diputación, englobaba en un sistema independiente, único, lo económico e impositivo provincial y general, sin dependencia ni ingerencia del Estado. Era continuar en lo económico como estaba el antiguo reino, con las únicas diferencias que aquí el sistema era configurado por una ley dentro de una sola nación y Estado, y que el servicio era obligatorio, en lugar de la cualidad de voluntario que tenía anteriormente.

Lo establecido en la Ley de 1841 es radicalmente distinto, y se llega a ello por modificación en las conversaciones, pero sobre todo por exigencia del Gobierno de variar el artículo 11, que sería el 10 de la Ley, porque iba en contra del artículo 73 de la Constitución, según el cual «no podía imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de Presupuestos u otra especial».

En su virtud, se separan totalmente las atribuciones de la Diputación, establecidas en el artículo 10, en cuanto a lo foral, limitando a la administración económica provincial conforme a la legislación especial y en la legislación general en cuanto a su carácter de Diputación Provincial; y se regulan en artículos aparte de la ley, los artículos 16 a 26, las obligaciones de Navarra en el orden tributario general o nacional, en cumplimiento de los preceptos del deber constitucional de todos los españoles de «contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado» (art. 6) y del principio de legalidad de los impuestos señalados en el referido artículo 73.

Este principio de legalidad se cumple en forma que los citados once artículos enumeran uno por uno aquellos tributos o estancos que se exigirán en Navarra, y aquellos otros de que disfrutará exención, y ello hasta que por el mismo procedimiento de Ley se modificase ese cuadro tributario, con la conclusión trascendente de que la Diputación de Navarra, como cualquiera otra de España, no podía tener por sí facultades originarias de imponer tributos, sino únicamente delegadas en cuanto fueran autorizadas por la Ley.

Claro está, que si es la Ley el único procedimiento de establecer tributos, y se sigue pretendiendo «cerrar la puerta» a los futuros, se hace preciso buscar un medio, un condicionamiento a esa ley, y **nace la tesis del pacto**, que, sin duda, tiene en lo fiscal una de sus motivaciones primordiales. Si es necesario el convenio previo, pero este convenio se lleva luego a la ley, queda al parecer cumplido el precepto constitucional de la legalidad tributaria. Lo que ocurre es que si se puede condicionar de esa manera absoluta el Poder legislativo, podrían llegar a no cumplirse los artículos 6 y 73 de la Constitución, pero se opone

además fundamentalmente a la organización de poderes establecida en ella, a la soberanía legislativa de las Cortes con el rey.

Alonso, que desde la posición o tesis del pacto trata en 1848 detalladamente de las facultades de la Diputación, indica, que las disposiciones referentes a tributos son de las permanentes «que no están sujetas a variaciones, y que ninguna admiten ni pueden hacerse en ellas sin la intervención y asentimiento de la provincia»[482].

Después expresa las facultades de la Corporación sobre contribuciones, entre ellas repartir a los pueblos las contribuciones directa y del culto y clero, resolver las reclamaciones de los vecinos contra los repartimientos, recaudarlas y hacerlas efectivas al Tesoro, deduciendo los 300.000 reales por gastos y quiebras y las atenciones de las antiguas Tablas. Al fin trata de los impuesto o contribuciones indirectas.

> Además de las contribuciones de que hemos hecho mención –escribe–… hay en Navarra otros impuestos. Tales son en primer lugar las aduanas generales que sustituyeron a las antiguas Tablas…
>
> En segundo lugar, vienen los estancos de tabaco, sal, pólvora y azufre. En estos ninguna otra facultad compete a la Diputación más que recibir de los productos del tabaco, o en su defecto retener de la Contribución directa la cantidad de 87.537 reales vellón anuales, para el pago de los intereses y armonización de los capitales impuestos legalmente por las Cortes de Navarra sobre aquella renta.

Aquí se para Alonso, no asignando a la Diputación la facultad de establecer nuevos impuestos generales[483], deteniéndose ante la potestad legislativa de las Cortes con el rey, y ante la administrativa de la Hacienda Nacional, que desde el arreglo de Fueros llevó la gestión de todos los impuestos indirectos citados a través de sus dependencias centrales y provinciales.

Ha de hacerse notar que hasta 1845 no existe en la Nación un sistema impositivo, que refunde y ordena las heterogéneas imposiciones y arbitrios, por lo que la regulación que se hace en la Ley de 1841 responde a la peculiar y diversa situación en que respecto a sostenimiento de cargas generales se hallaban todas las provincias o antiguos reinos. Como escriben Fuentes y Albiñana,

> El concierto o encabezamiento en el año 1841 de la contribución llamada «única directa», no constituía en dicha época ninguna singularidad, privilegio o excepción de Navarra, ya que antes de la reforma de 23-5-1845 existían: la Contribución única de Aragón, la Talla de Cataluña, el Catastro de Mallorca, el Equivalente de Valencia, etc., refundidas en la naciente Contribución de inmue-

---

[482] ALONSO, J., *Recopilación, op. cit.,* vol. 1, p. 46.

[483] *IBID*., vol. 2, pp. 273-275.

> bles, cultivo y ganadería. Es más, Navarra ya venía tributando por el denominado «Servicio» y las Provincias Vascongadas por el llamado «Donativo». Es decir, hasta 1845 no existió un sistema tributario nacional, sino un conjunto de recursos de signo provincial, y, naturalmente, Navarra era una de las provincias que ofrecía tal fuente de ingresos públicos[484].

Efectivamente en el Presupuesto de ingresos del Estado para 1840, en el artículo 1 figuraba el siguiente concepto: «Servicio de Navarra y donativo de las Provincias Vascongadas 7.500.000 reales vellón».

En resumen, los aspectos fundamentales del arreglo de Fueros en cuanto a tributación general, fueron los siguientes:

1. No se admitió la propuesta de tributo o servicio único a la Hacienda Nacional, dentro de un sistema independiente y cerrado en que se confundían los recursos provinciales y los tributos generales, y la potestad tributaria quedaba íntegra en la Diputación.

2. Por el contrario, se limitaron las facultades de la Diputación dentro de la legislación especial a la administración de solo los recursos provinciales, determinándose en la Ley los tributos que la provincia había de satisfacer, sin que aquella Corporación tuviera potestad impositiva, y con la facultad y obligación de repartir las contribuciones directa y del Culto y Clero.

3. Las contribuciones habían de se dos: la directa y la de Culto y Clero, sin que, dada la escasa organización y técnica de la época se regulara la forma de repartirlas[485].

4. Los impuestos indirectos se regían por la legislación general y los percibía la Hacienda Nacional, compensándose únicamente en favor de la Diputación el gravamen existente sobre el estanco del tabaco, y concediéndose la exención tradicional del papel sellado.

5. Produjo confusión la mención que en el artículo 24 se hacía de las rentas provinciales y derechos de puertas, imposición típica entonces de Castilla. El verdadero sentido de lo tratado en las conversaciones parece que era que efectivamente no se extendieran a Navarra los citados tributos en cuanto a los productos propios del país, pero que satisficiera los correspondientes a los productos importados[486].

---

[484] FUENTES QUINTANA, E. y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Sistema Fiscal Español, op. cit.,* vol. 4, p. 741.

[485] Ver las cuestiones que planteaba el reparto del cupo en ALONSO, J., *Recopilación, op. cit.,* vol. 2, p. 274, que no se hacía «como debiera ser sobre la base de la riqueza respectiva, sino la de fuegos».

[486] Ver DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 420-421.

4.1.2. La Ley de Presupuestos de 1845

Por esta Ley, en virtud de la que se estructuró el primer sistema nacional de tributos, reforma debida al ministro Mon y a su gran colaborador Santillán, se llevó también a cabo una modificación importante en la Ley de Arreglo de Fueros de 16 de agosto de 1841.

El artículo 4 del Proyecto de Ley de Presupuestos, que luego sería de la Ley, refundía en la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, creada por ella, un buen número de imposiciones anteriores, como las de paja y utensilios, frutos civiles; Catastro, equivalente y talla de Aragón; Derechos de sucesiones, etc.; y también la de Culto y Clero, y los donativos de las Provincias Vascongadas, y la directa de Navarra, a la que se refería el penúltimo párrafo del artículo aprobado así:

> Queda también comprendida en esta contribución la directa señalada a la provincia de Navarra por el artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841, así como el cupo correspondiente a la misma provincia por razón de Culto y Clero[487].

En sesión de la Diputación de 18 de enero de 1845, se leyó una carta de los diputados a Cortes por Navarra comunicando que a la vista del Proyecto de Presupuestos habían pedido su parecer al ministro sobre lo referente a Navarra, y les había dado seguridades de respetar el arreglo concluido con la provincia, pero que aún así veían posibles dificultades y deseaban oír la opinión de la Corporación.

Esta, al contestar, plantea el problema de la manera exacta:

> La refundición del servicio de Navarra en los nuevos impuestos parece del todo incompatible con lo acordado en la Ley de 16 de agosto de 1841, respecto de que en ella se establece una cantidad fija por única contribución directa; ahora bien, si esta contribución se suprime, siguiendo el orden que han de seguir las otras relativas a las demás provincias que también se suprimen y en su lugar se sustituye las que el presupuesto contiene, es evidente la legítima consecuencia de que Navarra queda sujeta a la misma sustitución y reglas generales que se establecen en el resto de la Nación; y no habrá en concepto de la Diputación nadie que pueda interpretar la Ley de Presupuestos de otra manera; concepto que pondría inevitablemente al Gobierno y a la provincia en un conflicto peligroso, que conviene evitar a toda costa, porque el primero sujetándose estrictamente al literal contexto de la ley, exigirá su cumplimiento, al paso que **la provincia, apoyada en las garantías de otra ley especial que procede del Convenio de Vergara y que no puede al parecer alterarse sin la concurrencia de ambas partes, se creería con derecho a resistir** una novedad de tan alta trascendencia.

---

[487] *Guía de Hacienda, Parte legislativa*, Madrid, 1846, pp. 851-852.

> Y no basta que S.E. el Ministro de Hacienda haga explicaciones verbales para dejar a cubierto nuestros derechos; bien reciente tenemos el hecho de que fue testigo el celoso Sr. Barón de Bigüezal, cuando en las Cortes del año 1840, se acordó la contribución extraordinaria de 180 millones, en ella, el Sr. Ministro, a virtud de interpelación de nuestros dignos diputados, dijo terminantemente que dicha contribución no se entendía con Navarra, a quien consideraba bajo el sistema foral; pero la Ley se publicó sin explicación alguna, se incluyó a Navarra en el repartimiento, y los ejecutores de aquella no han dejado de molestarnos para su cumplimiento prescindiendo del todo de las explicaciones del Ministro, porque realmente estas explicaciones no tienen fuerza alguna contra la Ley tal cual se redacta y sanciona por S.M.[488]

Se cruzan varias comunicaciones entre los representantes navarros en Cortes y la Diputación sobre el asunto del Presupuesto, sobre el atraso en quintas, de las que se debían tres reemplazos; y sobre un grave contrafuero que a juicio de la Corporación suponía la nueva Ley de Ayuntamientos y Diputaciones. Los diputados hacían ver la dificultad de defenderse cuanto se debían tantas quintas, y de no molestar ni gastarse mucho en los otros asuntos, por importantes que fueran, ante el gravísimo de la reforma impositiva, cuando las circunstancias eran difíciles, de forma que, refiriéndose a la Ley de Ayuntamientos se expresaban así:

> Por todo lo cual creemos: que si se puede lograr del Gobierno, que haya una nueva comunicación al Jefe Político, expresando que regirá en todo aquello que no se oponga a la Ley de 16 de agosto de 1841, será el resultado más próspero que debemos esperar, en las circunstancias en que nos encontramos, muy distintas sin duda alguna de aquellas en que ese país tenía una propia representación nacional, la cual nunca puede suplirse con la Diputación Provincial, senadores y diputados, que hoy forman parte de otra muy diversa organización[489].

Al discutirse la Ley en las Cortes, el Barón de Bigüezal, al que conocemos por su gestión en la aplicación a Navarra del Estatuto Real, pidió explicaciones al Gobierno sobre la parte que afectaría a Navarra, puesto que en esa Ley de Presupuestos, «se trastorna, o por mejor decir, se anula la contribución que gravita sobre mi país, según una Ley [la de 1841] que es la base de la existencia legal de aquello». Para quitar toda duda quería que «se consignase en la Ley de que nos ocupamos que la de 16 de agosto de 1841 continúa rigiendo en Navarra».

Le contestó Narváez, presidente del Consejo de Ministros, «que el Gobierno está dispuesto a respetar la Ley a que se ha referido el Sr. diputado». Pero no satisfizo esto al Barón, porque «no consignándose en la Ley que se discute, no añadiéndose la expresión que he dicho, las explicaciones del Gobierno pa-

---

[488] AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 49, sesión de 18 de enero de 1845.

[489] *IBID*., sesión de 3 de mayo de 1845.

sarán, y esta Ley quedará». Volvió a expresar el criterio Narváez: «El Gobierno procurará que lo que desea el Sr. diputado se exprese de manera que no haya duda para S.S. ni para nadie»[490].

El texto legal fue aprobado como queda transcrito, y la contribución directa de Navarra quedaba convertida en Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, figurando en el repartimiento de esta en lo sucesivo, y desapareciendo del Presupuesto el servicio de Navarra y el Donativo de las Vascongadas. El Poder legislativo, había modificado, sin pacto ni audiencia previa a la Corporación, la Ley de Arreglo de Fueros, usando de su potestad soberana, con un precepto que no podía satisfacer a Navarra, ni interpretarse en otro sentido que el expresado, como había indicado la Diputación al contestar a los representantes en Cortes.

La Corporación no aceptó la modificación hecha por la Ley de Presupuestos, y se suscitaron varias discusiones en los tres años siguientes sobre la misma, la forma de contribuir por Territorial si con base en la riqueza o por fuegos u otro medio indirecto, la Contribución de Culto y Clero, y la aplicación a Navarra de la Contribución de Consumos (por su naturaleza, impuesto indirecto), por entender el Gobierno que la amparaba a ello. El artículo 24 de la Ley de 16 de agosto de 1841, y la Diputación lo contrario[491]. En aclaración se dictaron dos Reales Órdenes de enero de 1846 y 22 de septiembre de 1849, fijando en la primera los cupos de Territorial y Culto y Clero para 1846, y reservando «lo que en su día corresponda hacerse en cuanto a establecer en aquella provincia la Contribución de Consumos, según lo acordado en el artículo 24 de la Ley de 16 de agosto de 1841».

No llegó a aplicarse la Contribución de Consumos. La de territorial se aclaró definitivamente en la R.O. dictada de 1849, en la que se fijaba el cupo que en descargo de aquella se pagaba por la directa y Culto y Clero del arreglo de 1841 en 5.400.000 reales; se preceptuaba que no se percibiese en la provincia mediante arbitrios (que era procedimiento bastante extendido), sino sobre las riquezas territorial, pecuaria e industrial y comercial; se aclaraba que «el Gobierno, por medio de la autoridad económica de la provincia, tiene derecho a conocer si su Diputación se sujeta o no a las condiciones establecidas en la imposición y reparto»; se hacía reserva otra vez de la Contribución de Consumos», porque se halla pendiente de que el Gobierno declare la inteligencia del artículo 24 de la referida Ley [de 1841], sobre extender a aquel país la Contribución de Consumos y Derechos de puertas», etc. Cabe destacar en ella la afirmación equivocada de que en la Ley de 1841 se había declarado «fijo e invariable» el

[490] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura de, 2558.

[491] Ver por ejemplo AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 50, sesión de 9 de abril de 1846.

cupo de Contribución directa, cuando realmente no era así, y que servía de fundamento para declarar también invariable la parte de Territorial correspondiente a Culto y Clero, que seguiría inmodificado hasta 1877.

4.1.3. Las Leyes y el cupo de 1876-1877

En esta reseña de lo tributario en el aspecto jurídico, destacarían después las Leyes de 21 de julio de 1876 (artículo 24), la de 10 de enero de 1877 y el artículo 8 de la Ley de 12 de julio de 1877, por la que el Legislativo nacional volvía a modificar la Ley de 1841, ahora en el sentido de modificar el cupo y autorizar al Gobierno para extender a Navarra los tributos generales, leyes que se dictaron por la sola decisión de las Cortes con el rey, en contra del criterio de la Diputación de Navarra; en la primera, después de haber sido oída, y sin audiencia en las restantes; preceptos legales que **no tendrían aplicación** sino en cuanto a la elevación del cupo por R.D. de 19 de febrero de 1877.

Tampoco se aplicaría el artículo 35 de la Ley de Presupuestos de 1893 en el mismo sentido que la Ley de 12 de julio de 1877, y basado en ella.

4.1.4. Los Impuestos especiales

En 1897 se crea el Impuesto sobre el Consumo de Alcoholes y en 1900 el del Azúcar. Las leyes de creación les asignaban ámbito nacional, y por ello el Gobierno convocó a la Diputación para su aplicación en Navarra. Esta se llevó a efecto para el Impuesto del Azúcar por R.D. de 16 de octubre de 1900[492], y por R.D. de 9 de septiembre de 1904, se hizo para el de Alcoholes, después de un régimen provisional. Los términos de la exposición y dispositivos son análogos para ambos.

La exposición indica que la creación del impuesto se hizo

> en términos de que su pago se realizará al igual que en las demás provincias de la Península y Baleares, y que los fabricantes de Azúcar presentarán sus productos al mercado en igualdad absoluta de condiciones respecto a gravámenes contributivos.

El régimen administrativo especial que se observa en Navarra en virtud de la Ley de 16 de agosto de 1841, hacía necesaria una inteligencia previa para establecer el impuesto; a cuyo fin, la Diputación Provincial, procediendo con la

---

[492] MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la Administración española*, Apéndice 1, 900, 743.

mayor mesura y buen deseo, designó dos individuos de su seno que, acompañados de un asesor, vinieron a Madrid a exponer al Gobierno los puntos de vista de aquella Corporación en la materia indicada.

El impuesto se establecía en la provincia según la legislación del Estado, y se percibía por este «sobre la cantidad producida que se consuma fuera de ella»; «y por la Diputación Provincial, en virtud de la Ley de 16 de agosto de 1841, sobre el Azúcar que se consuma en la provincia». El cálculo del consumo en la provincia se hacía por un criterio estimativo.

Debe resaltarse la confusión de estos Decretos. ¿Dónde estaba la legalidad de su establecimiento? La invocación a la Ley de 1841, no es correcta; la Ley de Arreglo de Fueros determinó los impuestos a establecer en Navarra o aquellos de que estaría exenta. Para establecer nuevos impuestos era precisa otra Ley, no servía la de 1841. Si se entendía que el precepto constitucional estaba cumplido por la Ley de creación del propio impuesto del Azúcar, la posición era correcta; pero, entonces, ¿a qué invocar la de 1841? Tampoco podía aceptarse que el R.D. creara el impuesto para Navarra, por falta de legalidad. Adviértase también que se elude cualquier referencia a la Ley de 1877, que autorizaba al Gobierno a extender los impuestos generales a Navarra. Debe pensarse lógicamente que es la propia Ley del impuesto la que lo establece para Navarra; que la Diputación consideraba suficiente el haber llegado a un acuerdo con el Gobierno, previo al R.D., aunque con ello se variase realmente la Ley de 1841, sin que se hubiera pactado previamente antes de decretar y promulgar la Ley del impuesto, y el R.D. de aplicación fuera de rango inferior, cosa que siempre eludió la Corporación; y que la invocación a la Ley de 1841, se hacía en razón al acuerdo y quizá para justificar la atribución a Navarra de la recaudación correspondiente al consumo de la provincia, forzando la interpretación del arreglo de Fueros, que no declaró tal principio.

El esquema se aplicaría después a todos los Impuestos especiales creados posteriormente.

4.1.5. La reforma de Villaverde

Los importantes cambios impositivos llevados a cabo por el gran hacendista en 1900, en especial la creación de la Contribución de Utilidades **no se aplicaron a Navarra**; las discusiones duraron hasta 1927 en que se reguló dentro del Real Decreto-Ley de 15 de agosto de dicho año. Otra vez los gobiernos se sucedían sin que se modificase el cupo ni se extendieran los Impuestos generales o se dictaran normas que regularan el régimen especial, reflejándose en ingresos al Tesoro, a pesar de las extraordinarias circunstancias en que Villaverde propone la reforma, con déficits importantes y crónicos, y al concluir el desastre colonial.

4.1.6. El Real Decreto Ley de 15 de agosto de 1927

Por su importancia para Navarra se ha estudiado separadamente en la tercera parte, y a él nos remitimos.

En él se vio ya que el Decreto-Ley no cambiaba ni en más ni en menos el régimen jurídico vigente. Y así lo declara el artículo 1º. Se ha de hacer mención especial de la Disposición General 1ª del artículo 3º, según la cual «la Diputación de Navarra tendrá amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime procedente, siempre que no se oponga a los pactos internacionales, al presente Decreto, ni a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado».

La documentación no ofrece ninguna pista para la interpretación de esta disposición de contenido oscuro.

Al excluir del sistema cualquiera oposición que el sistema tributario navarro pudiera presentar respecto a los tratados internacionales y a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado, se había de entender tanto presentes como futuros. El preámbulo habla de que el R.D. es una reglamentación respecto a Navarra de los impuestos existentes, un cuadro global de reglas; y en la parte dispositiva se regulan uno por uno todos los impuestos, y la forma en que se han de aplicar o eximir en la provincia. ¿Dónde está, pues, la enunciada libertad?, ¿quizá en la posibilidad de establecer tributos distintos de los del Estado, y sin oponerse a estos, concediendo a la Diputación una potestad delegada para ello, muy lógica en los criterios autonómicos de Calvo Sotelo?

La cuestión se va a plantear en el terreno legal al establecerse en 1932 la Contribución General sobre la Renta.

4.1.7. Contribución General sobre la Renta

Esta importante contribución, tan esperada en el ordenamiento tributario español, se implantó por Ley de 20 de diciembre de 1932, y en su artículo 1º disponía que se exigiera en todas las provincias del territorio de la Nación.

Las Diputaciones de Vascongadas y Navarra se opusieron a la vigencia de la Contribución en sus provincias, y para resolverla se dictó por el Ministerio de Hacienda, siendo ministro Lara, la O.M. de 2 de diciembre de 1933, con audiencia del Consejo de Estado y aceptando su dictamen, en el que se razonaba la necesaria vigencia en las cuatro provincias del citado tributo.

Fundamenta esa vigencia para las Provincias Vascongadas, en el carácter absoluto del artículo 1º de la Ley de creación; en que se trataba de un impuesto nuevo, con substantividad propia e independiente, que no venía a sustituir a

otros; en la «inevitable consecuencia de un régimen de notoria injusticia, de verdadera iniquidad en beneficio de los aforados vascos y en evidente daño del resto de los españoles, pues aquellos no quedarían afectados por las nuevas contribuciones y estos sí»; y expresaba también que dado que la nueva contribución gravaba con carácter total la renta, y constituía la base para una auténtica futura contribución general sobre la Renta, se imponía también la administración por el Estado en todo el territorio nacional, sin concertarlo con las Diputaciones.

La referencia a Navarra es breve y del tenor siguiente:

> Las consideraciones hasta aquí expuestas son sin restricción alguna aplicables a Navarra.
>
> Su régimen económico especial no puede impedir al Estado implantar en aquella región nuevos tributos y regirlos y administrarlos por sí ni, de otra parte, otorga facultad a Navarra, según se desprende categóricamente de la disposición general primera del artículo 3º del Decreto de 15 de agosto de 1927, para establecer contribuciones o impuestos que se opongan a los del Estado.

Se tenía así una interpretación oficial de la Disposición general 1ª del artículo 3º del Real Decreto-Ley de 1927, al mismo tiempo que una reiteración de la potestad legislativa suprema, originaria, del Estado de implantar tributos en toda la Nación. Establecido por el Estado un impuesto, no puede imponer la Diputación tributo que se oponga a él.

La Orden terminaba diciendo:

> Que procede declarar que la Contribución general sobre la renta creada por Ley de 20 de diciembre de 1932, no está comprendida en el Concierto económico vigente con las Provincias Vascongadas, ni en el Reglamento dictado para su ejecución de 24 de diciembre de 1926, ni en el Decreto de 15 de agosto de 1927, sobre el régimen económico especial con Navarra; y que, por tanto, las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra están obligadas al pago de aquella contribución, que se administrará, liquidará y recaudará directamente por el Estado en la misma forma que en las demás provincias de España.

La Delegación de Hacienda de Navarra realizó numerosas liquidaciones en aplicación de las disposiciones legales, de las que ingresaron muy pocas, porque **la Diputación dio instrucciones en contrario y estableció dicha contribución como propia** por acuerdos de 30 de marzo, 8 y 13 de noviembre de 1935, es decir, más de dos años después[493].

El Ministerio de Hacienda, por O.M. de 10 de enero de 1936, y a través de su Delegación en Navarra, invitó a la Diputación a «que informara de los funda-

[493] Ver DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 474.

mentos legales de que se entendió asistida para adoptar los acuerdos… relativos a la implantación y regulación de una Contribución provincial sobre la Renta».

La Corporación, al contestar, invoca en su apoyo la misma Disposición general 1ª del Real Decreto Ley de 1927, pues por ella

> La Diputación está facultada para establecer libremente el sistema tributario de Navarra, sin que el Estado tenga reservada la facultad de exigir otros impuestos que los expresamente determinados en aquellas disposiciones, entendiéndose comprendidos todos los demás en el cupo tributario convenido con la Diputación; que esta interpretación han tenido siempre en la práctica las disposiciones del pacto foral de 1841 citado, como lo prueba el hecho de que los impuestos y contribuciones creadas por el Estado con posterioridad a su promulgación, con ser tan importantes las reformas tributarias que se han llevado a cabo (Impuestos de Derechos reales, Timbre, Utilidades, etc.) no se han aplicado a Navarra, y si alguno por excepción trató de exigirse, fue con la protesta y oposición de la Diputación, habiéndose en cambio establecido por la misma, para su aplicación en la Provincia, numerosos impuestos y contribuciones sin tener presentes si eran o no exaccionados por el Estado en el resto de España; que las estipulaciones del Convenio económico del año 1927, no limitan aquella facultad.

El ministro de Hacienda, a la vista de lo informado por la Diputación, dictó otra Orden Ministerial de 7 de abril de 1936, en el que interpretaba con nuevos criterios la cuestión, y con idéntico fundamento en la repetida y discutida Disposición general 1ª del Decreto de 1927:

> Según su artículo 3º, disposición primera, puede la citada Diputación establecer dentro de la provincia de su jurisdicción el régimen tributario que estime procedente en cuanto no se oponga a los pactos internacionales, al citado Decreto ni a las Contribuciones, Rentas o Impuestos propios del Estado, y de ello se infiere que la dicha Corporación está facultada para utilizar o no, según lo juzgue pertinente, las contribuciones e impuestos del Estado que se detallen en el artículo 2º del repetido Decreto, con arreglo a las normas que minuciosamente se establecen en el mismo, y a utilizar también cualquier otro impuesto no comprendido entre los regulados por el artículo 2º, siempre que el Estado no lo haya establecido previamente con carácter general, porque de lo contrario estaría en oposición con este y se faltaría a lo prevenido en el antes citado artículo 3º, disposición primera.

«Este es, precisamente, el caso de la Contribución general sobre la Renta…», comienza el «Considerando» siguiente y, después de transcribir los textos oportunos de la O.M. de 2 de diciembre de 1933, terminaba declarando:

> Que la Diputación Provincial de Navarra carece de facultades para la imposición de una contribución provincial sobre la renta que se opone a la Contribución general del mismo nombre creada por el Estado en la Ley de 20 de diciembre de 1932.

Así quedó la cuestión, y todavía en 1939 y 1940, se cruzaron unas duras comunicaciones entre la Dirección General de Rentas Públicas y la Delegación de Hacienda de Navarra, apremiando aquella para apurar la gestión y recaudación de la Contribución, hasta que se iniciaron las conversaciones que dieron paso a la Ley de 8 de noviembre de 1941, en que se armonizó su exacción[494].

4.1.8. Ley de 8 de noviembre de 1941

Terminada la Guerra Civil, se convocó a la Diputación para nuevas negociaciones, publicándose la Ley de la fecha indicada, decretada cuando aun no existían las Cortes españolas, creadas en 1942.

El preámbulo habla de la necesidad de «coordinar el régimen peculiar de Navarra con los nuevos impuestos que aquella Ley [la de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940] ha determinado como cargas fiscales de exigencia ineludible», mencionando también que comprendía «un conjunto total y acabado de reglas».

Aparte de ese principio fundamental de que se entendiera aplicable la Ley de 16 de diciembre de 1940, decretada por el Poder legislativo, sin audiencia previa a la Diputación, al considerar de exigencia ineludible los nuevos tributos establecidos por ella la Ley de 8 de noviembre de 1941, sigue la línea del Decreto-Ley de 1927, sin que debamos entrar en su examen pormenorizado dentro de nuestro trabajo, señalando únicamente que marca un paso más en las cesiones hechas por Calvo Sotelo en 1927, sin que a pesar de las discusiones habidas sobre la Contribución sobre la Renta se modificase en nada la traída y llevada Disposición general 1ª[495].

4.2. Resultados

El régimen especial navarro, que nunca fue bien delimitado en su competencia y atribuciones, responde a un **derecho** determinado por las Leyes de

---

[494] Archivo Delegación de Hacienda de Navarra, Legajo Contribución sobre la Renta.

[495] Terminamos aquí la exposición de las cuestiones tributarias, a pesar de que se ha publicado el Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio, que dispone la nueva regulación del régimen especial de Navarra, que contiene algunas novedades sobre las de 1927 y 1941, tales como el fundamento expresado en el artículo único de aprobación del Texto, basado en el artículo 229 de la Ley de Reforma Tributaria de 11-6-1964, la nueva estructura del texto legislativo, etc.

Me he fijado la norma de conducta de no entrar en el comentario del Decreto-Ley, y de no incluir datos o estudios posteriores, debido a que participé como colaborador en las negociaciones previas en razón de desempeñar el cargo de Interventor de Hacienda de Navarra, por orden de mis Superiores. Por otra parte, creo que no afecta de manera fundamental al objeto de la tesis.

1839 y 1841, y por las posteriores estudiadas en nuestro trabajo, no siempre cumplidas, total o parcialmente; derecho que, por otra parte, hinca sus raíces en la Historia, y es, por ello, digno de todo respeto. Ahora bien, **en su ejercicio**, ha dado como resultado, en lo económico, una permanente desigualdad originada no pocas veces por la confusión, lagunas o desfases de su propia regulación jurídica, diferencia que ha sido en muchas ocasiones uno de los principales motivos de colisión o conflicto, y una de las razones del antagonismo o de las críticas al régimen peculiar navarro:

> S.S. –acusa Cánovas a Morales en las Cortes de 1876– venía aquí a defender un deseo; la desigualdad de servicios, la desigualdad de tributación, la desigualdad de sacrificios con todas las demás provincias de la Monarquía[496].

Se razonan las anteriores afirmaciones en unos cuantos puntos y cuadros, que deben ser concisos, aunque respondan a cálculos detallados, que exigirían más espacio:

1º. Ya produce un grave daño a las buenas relaciones que deben existir entre el todo **y una parte** de la patria la falta de cumplimiento total o parcial de las leyes, sea por vía de hecho o de interpretación benévola del Poder ejecutivo. Así ocurre en 1849, cuando la R.O. de 22 de septiembre, convierte en fija la Contribución de Culto y Clero, que según el artículo 26 de la Ley de 1841, había de acomodarse a la Ley general y variar con la regulación que se hiciera en el porvenir de la cuestión; parte del calificativo de invariable, asignado tanto a la directa, como a la de Culto, y que la Ley no expresaba. Y de manera patente en la inejecución de parte substancial de las Leyes de 1876-1877 y total de la Ley de 1893. Pondérese en justicia y política la oportunidad de una Ley, pero cúmplase una vez promulgada[497]. Los debates en el Parlamento reflejan, en ocasiones irónicamente, la situación, así en los de las Leyes de 1876 y de 1893. En la Ley de Presupuestos de 1876, se había incluido en las Provincias Vascongadas y a Navarra para tributar por la Contribución de Consumos por una cifra de 4.189.174 pesetas; y un diputado, Rico, comentaba así en el debate del Congreso:

> ¿Se ha hablado por nadie de que se iba a poner contribución de Consumos a las Provincias Vascongadas y Navarra? [el artículo 24 referente a Navarra que se había aprobado por la mañana, se refería a una autorización al Gobierno para extender los impuestos].

---

[496] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, 2780.

[497] Nota curiosa en este aspecto es que en el Presupuesto de la Diputación se figure todavía la cifra del cupo en el cap. II de «Obligaciones Generales de Navarra», art. 1º, bajo el concepto de «Donativo foral». Después de 130 años, no ha llegado a reflejarse la obligatoriedad establecida en la Ley de 1841.

> …Yo no he visto ahora más sino que se suponen como ingresos cuatro y medio millones de pesetas que han de pagar las Provincias Vascongadas [engloba a Navarra]. Ahora me explico yo lo que decía el Sr. Presidente del Consejo de Ministros [Cánovas], de que no habrá sobrantes; si hemos de esperar a que las Provincias Vascongadas paguen y con los sobrantes se ha de pagar a los acreedores, pobres acreedores de la deuda, me parece que pueden llevar el papel a otra parte[498].

2º. Otro obstáculo importante ha sido siempre la omisión en las leyes relativas al régimen foral de disposiciones referentes a la aplicación de nuevos impuestos, o de impuestos que sustituyeran a los existentes. Afirmada por los poderes centrales la potestad legislativa y tributaria; negada o condicionada al pacto previo, de parte foral; ineficaces otras veces las autorizaciones otorgadas por el Legislativo al Gobierno para aplicar los tributos, se eludía la imposición durante largos períodos históricos, y se originaban y perpetuaban las diferencias. Así, aun en el supuesto de que el cupo de Territorial fuese justo, que no lo era, la inaplicación de los otros impuestos las hacían inevitables.

3º. La condición de invariable del cupo llega a empequeñecerlo o hacerlo muy desproporcionado. Veamos en cifras:

Cuadro núm. 1

	Cupo de Navarra	Gasto del Estado	%
1842	900.000	242.000.000	0,37
1849	1.275.000	309.000.000	0,41
1855	1.275.000	374.500.000	0,34
1860	1.275.000	472.000.000	0,27
1877-8	1.900.000	734.500.000	0,26
1900	1.900.000	905.500.000	0,20
1915	1.900.000	1.465.000.000	0,13
1924-5	1.900.000	2.941.700.000	0,064
1927	5.750.000	3.139.400.000	0,18
1935	5.750.000	4.841.000.000	0,12
1940	5.750.000	6.160.000.000	0,09
1942	20.250.000	7.880.000.000	0,25
1965	20.250.000	149.000.000.000	0,014

[498] Congreso de los Diputados, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, 2814.

Si desde 1942 se incluyen también los ingresos por la Contribución de Usos y Consumos, resulta:

	Ingresos de Navarra	**Gasto del Estado**	**%**
1942	36.250.000	7.880.000.000	0,46
1945	87.059.000	149.000.000.000	0,058

Hagamos la comparación entre el cupo o los ingresos y los Presupuestos de Gastos de la Diputación:

Cuadro núm. 2

	Cupo de Navarra	**Prespto. gastos Diput.**	**%**
1925	1.900.000	11.542.000	16,5
1928	5.750.000	18.219.000	51,5
1935	5.750.000	21.602.000	26,6
1942	21.250.000	55.956.000	38
1950	21.250.000	105.128.000	20
1965	21.250.000	900.232.000	2,4

Si se consignan también los ingresos de Usos y Consumos, tendríamos:

1942	36.250.000	55.956.000	65
1965	87.059.000	900.232.000	59,7

Apenas precisan de comentario los cuadros. En todo caso destacar un hecho paradójico: en el momento de mayor tributación de Navarra en el presente siglo se sitúa precisamente en 1942, cuando termina la guerra civil, en que la provincia había hecho tantos sacrificios. Por el contrario, en las décadas siguientes, el poderoso desarrollo de la economía española, la creciente intervención del Estado en la vida económica y la devaluación de la moneda hacen que la aportación de Navarra sea **inexistente**. La verdad es que era negativa, en cifras cuantiosas, por la subvención que representaban los costos de servicios prestados por el Estado y no compensados por los ingresos de la provincia, como se verá después.

4º. Por otra parte, los cupos establecidos en 1841, 1877, 1927 y 1941, han quedado siempre compensados dentro de las mismas disposiciones que los

determinaban. En 1841, se fija en 1.500.000 reales líquidos, pero se habían de tomar de él, y en su defecto, de la recaudación de Aduanas, la cantidad necesaria para pagar el rédito de la deuda y demás atenciones consignadas sobre las antiguas Tablas existentes al verificarse el Arreglo; y como estas ascendían a 1.804.250 reales, costaba al Estado 304.250[499].

En 1877, se aumenta el cupo en 600.000 pesetas, pero solo las atenciones del Culto y Clero habían subido más, después de declarar fija para Navarra la Contribución correspondiente en 1849.

El Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, sube el cupo en 3.850.000 pesetas; pero por la parte de Impuestos Especiales y de Cédulas Personales que percibía la Diputación se compensaban 2.250.000, y el aumento de estas compensaciones era de 1.402.000 pesetas, lo que dejaba reducido el aumento del cupo a 2.450.000 pesetas, cuando los Presupuestos del Estado se habían más que cuadruplicado desde 1877.

Igual ocurre en 1941. Las percepciones de la Diputación por la Contribución de Usos y Consumos establecidas en la norma 8ª de la Diputación, del artículo 2º de la Ley, iban a permitirle pagar el cupo y obtener más importantes diferencias.

5º. Son ciertas las afirmaciones y cifras que se contienen en los dos puntos anteriores, pero han de matizarse con otras que sitúan la cuestión en terreno de una más adecuada consideración de los resultados económicos, situación que hay que fundamentarla en una omisión trascendental en la regulación del régimen especial, al no tener en cuenta la evolución de los servicios públicos prestados por el Estado a Navarra y, por consiguiente, no reflejarse en las aportaciones. Junto a ese factor, otros aspectos, aunque de menor importancia, tales como los servicios estatales en otras provincias, y que la Diputación presta en Navarra, y el cómputo como ingresos de Navarra al Estado de los de Aduanas, y los procedentes de monopolios o impuestos centralizados.

En 1841, el Estado toma a su cargo las típicas obligaciones generales de representación, defensa, justicia, etc., que antes corrían a cargo de la Hacienda Real, y los servicios provinciales son realizados por la Diputación y a su cargo. La evolución en el período referido es de tal naturaleza que en la actualidad puede decirse que el único servicio a cargo exclusivamente de la Diputación es el de Caminos o Carreteras, salvo los típicamente provinciales; las obligaciones generales siguen a cargo del Estado, pero, además, equipara a Navarra con todo el territorio nacional en los servicios de casi todos los Departamentos ministe-

---

[499] La liquidación y su aprobación constan en AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, Libro 46, sesión de 12 de abril de 1842.

riales, coexistiendo en algunos con los de la Diputación. Así, por ejemplo, el Estado paga dos tercios de los servicios de Educación, todos los de Vivienda, Trabajo y Comercio; mantiene servicios importantes de Agricultura en general, paga también los especiales de Concentración parcelaria, Ordenación rural y colonización, subvenciones a explotaciones trigueras con cargo al Presupuesto general del Estado, etc.; satisfacer los Fondos Nacionales y las Obras Públicas, salvo carreteras, etc. Si como algunos autores sostienen, la Diputación es toda la Administración de la provincia, la situación es bien contraria[500].

Por otro lado, afirmar, como algunas veces se hace, que Navarra solo ingresa el cupo contributivo, no es correcto, puesto que satisface también algunos de los impuestos que se perciben como monopolio, las propias Rentas de estos, y los impuestos de Aduanas. Históricamente, estos han tenido poco peso en la recaudación total; en estos quince años últimos su importancia ha subido enormemente, tanto en el aspecto de recaudación, como en el de devolución de derechos a la importación, que satisface igualmente el Estado, pero de las que Navarra es especialmente beneficiaria por el creciente desarrollo industrial.

Teniendo en cuenta estas observaciones esquemáticas, pero esenciales, para tener una visión correcta de las relaciones económicas entre la Nación y la provincia en este orden de tributos o ingresos y servicios (ya que existen otros aspectos como Organismos autónomos, Empresas nacionales, crédito, etc.), había de formarse una cuenta a cargo y data de estructura similar a la que sigue, referida al año 1965, en millones de pesetas:

Ingresos:

Recaudación en la Delegación de Hacienda de Navarra: 239,4.

Cómputo a Navarra de la Recaudación por conceptos de Aduanas: 1.585[501] por 100 s/ 24.716,9 millones: 391,8.

---

[500] Repetimos la indicación hecha anteriormente de que cuántas afirmaciones y datos podemos hacer o aportar a períodos anteriores a la década de 1960 o comienzos de esta, llegando en algunos cálculos hasta 1965, pues dejarlos en fecha anterior desvirtuaría notablemente el resultado. Aunque desde 1965 la evolución ha sido tal que, por ejemplo, se han más que duplicado los Presupuestos de la Diputación y del Estado.

[501] El porcentaje utilizado para prorrateo es el de renta media per cápita en Navarra en relación a la media nacional, según el estudio del BANCO DE BILBAO, *Renta Nacional de España, y su distribución provincial*, Madrid, 1963, que referido a tres ejercicios excede en el 20 % a la renta media de España. La población de Navarra era, según el censo de 1960, de 402.042 habitantes, que respecto a la nacional representa el 1,32177 %. Incrementado este porcentaje en el 20 %, en que la renta individual navarra excede a la nacional, resulta el 1,585 %.

El porcentaje utilizado coincide sensiblemente con el de 1,60 %, que el producto bruto de Navarra representa del nacional, según el trabajo *La Renta Nacional de España en 1961*, del Consejo de Economía Nacional, Madrid, 1963.

Idem, idem, por recaudación de ingresos centralizados correspondientes a ventas de monopolios fiscales, e ingresos patrimoniales: 1.585 por 100 s/ 18.265,3 millones: 289,5.

TOTAL INGRESOS: 920,7.

Gastos:

Cantidades que corresponden a Navarra para satisfacer las cargas generales del Estado y las de aquellos otros Departamentos ministeriales que equiparan en sus servicios a todo el territorio nacional: 1.585, s/ 117.826 millones de pesetas[502]: 1.867,5.

Pagos de la Delegación de Hacienda de Navarra por Educación Nacional, Agricultura e Industria[503]: 115,2.

TOTAL GASTOS: 1.982,7.

Resumen:

Suman los Gastos: 1.982,7.

Suman los Ingresos: 920,7.

Aportaciones del Estado no pagadas por Navarra: 1.062.

Si observamos que el Presupuesto de Gastos e Ingresos de la Diputación ascendió en ese año a 900 millones de pesetas, aun integrando en ellos como ingresos y pagos los 87 ingresados a la Administración Central, vemos que la Hacienda Nacional subvenciona a Navarra, por costos de servicios no exigidos o compensados, con una cifra superior a la del propio presupuesto de la Diputación. Y este hecho se dio igualmente en todos los ejercicios del quinquenio 1959-1964, según series confeccionadas.

6º. Enfocado desde otro ángulo, se llega a parecida conclusión, y se descubre, además, una de las facetas más importantes de lo foral o provincial, o

---

[502] Del total de pagos presupuestos estatales, 152.664,1 millones se deducen para el cómputo a Navarra 34.837,3 millones, por pagos de los servicios de Carreteras, Sanidad, parte de Deuda y Clases pasivas, cargas del Estado por supresión de ingresos de Haciendas locales, y parte correspondiente de los gastos de Hacienda y diversos Ministerios. Tampoco se incluyen en el cómputo los Ministerios de Educación, Industria y Agricultura de carácter general.

[503] Se ha estimado conveniente excluir del apartado anterior de estos Ministerios (salvo los gastos especiales de Agricultura por concentración, Colonización y Subvenciones a explotaciones, así como los de Junta de Energía Nuclear, por ser todos generales), y computar por ellos solamente los pagos en la Delegación de Hacienda. La omisión de estos Departamentos del porcentaje de Gastos centrales y otras matizaciones parecidas, no alteran el resultado del balance o cuenta, ni su valor como juicio del conjunto de la situación.

regional. Aun teniendo en cuenta lo opinable de algunas partidas, es conveniente plantear numéricamente el alcance posible de lo foral, por un lado, y ver el relieve que en el cómputo de gastos estatales tienen las verdaderas cargas generales.

En cuanto a lo primero, si llegaron a ser absolutamente forales todos los servicios de Carreteras, Agricultura, Vivienda, Cargas de corporaciones locales y Sanidad, que suman en el Presupuesto general del Estado de 1965, 36.713 millones, y le sumáramos un tercio de los gastos de Educación (otros dos tercios son del Estado) 4.482,8 millones, y la mitad de Información y Turismo (suponiendo unos servicios prestados por mitad), 1.149,2 millones, nos daría una suma de 42.300 millones de pesetas, que con respecto a los 152.664 millones de pagos presupuestos estatales representan el 28 por 100 aproximadamente.

La realidad en Navarra era en ese año y anteriores bien distinta, pues los servicios de Vivienda en la provincia (más intensos que en otras provincias, las conocidas «Chantreas»), e Información y Turismo, eran prácticamente estatales en su totalidad. Navarra disfrutaba también de los Fondos Nacionales, reservándose o no exigiendo la Diputación los impuestos finalistas que los nutren; los servicios de mayor gasto en Agricultura (Colonización, Ordenación rural, etc.), son del Estado. Puede, pues, estimarse que los gastos en que la Diputación suplía al Estado no excedían del 15 % al 20 %; y afirmarse, que en un máximo desarrollo de lo foral, el porcentaje suplido no excedía del 30 %. Veamos las consecuencias desde la vertiente de los ingresos.

La renta o producción Navarra representa el 1,60 % de la nacional. Aplicado a los 150.000 millones de ingresos o pagos presupuestos en 1965, resultaría una cifra del orden aproximado de los 2.500 millones de pesetas. De donde, teniendo en cuenta aquellos porcentajes de suplencia de Servicios al Estado, la recaudación normal que la Diputación pudiera recabar para esa finalidad sería de unos 300 millones en la situación actual, y de 600 a 700 en un desarrollo máximo de servicios forales, cifras que cubriría con la sola cesión de Rústica, Urbana, Cuota de Licencia de Industrial, y el Impuesto de Sucesiones; o en caso necesario llegar al de Transmisiones Patrimoniales y Plus Valía; impuestos que no afectan a la competencia con régimen común, y que están muchos de ellos ya cedidos por el Estado a las Corporaciones locales. Y los impuestos personales e indirectos habrían de quedar en gestión y recaudación para el Estado.

Ponderemos la significación de las cargas generales. Quien trate de cuestiones forales, regionales o tributarias en general debe contar con esta base de partida, y de lo contrario no puede fundamentar nada en justicia.

La realidad es que los gastos que pueden encuadrarse técnicamente como Servicios Generales, según la clasificación del Manual de la ONU, supondrían para 1965 las cifras siguientes:

Jefatura del Estado: 16,3.
Consejo del Reino: 0,6.
Cortes españolas: 36,1.
Consejo Nacional, etc.: 271,1.
Deuda Pública: 7.037,7.
Clases pasivas (su mayor porcentaje es militar): 8.316,6.
Tribunal de Cuentas: 22,7.
Presidencia del Gobierno: 4.238,4.
Asuntos Exteriores: 1.750,6.
Justicia: 3.956,6.
Ejército: 12.391,7.
Marina: 4.432,3.
Gobernación (Fuerza Pública): 12.534,7.
Aire: 6.659,6.
Hacienda: 535.

Total: 62.289,3.

Que representan respecto de los 152.664 millones del total de pagos el 40 % aproximadamente. Es decir, que aplicando el porcentaje antes empleado de la renta per cápita, o del producto bruto navarro respecto del nacional, 1,60 %, tendríamos ya una carga para Navarra de 1.060 millones de pesetas, aunque el Estado no prestase ningún otro servicio.

7º. Un estudio concreto del resultado o balance de las relaciones económicas entre la Nación y Navarra creemos debe realizarse siempre en forma análoga a la considerada en el punto cuarto anterior, es decir, relacionando los ingresos y gastos de la Hacienda nacional en Navarra, porque mirado solamente desde el lado de la recaudación o ingresos, resulta falseada la perspectiva. De esta última manera se enfoca la cuestión algunas veces de parte foral[504], englobando en una sola cifra de ingresos los de la Hacienda nacional y la provincial, los procedentes de recursos propios de Diputaciones provinciales y los de impuestos o rentas nacionales; repetimos, sin analizar cuál de las Administraciones atiende los servicios, qué transferencias o subvenciones por costos de servicios no compensados pueden existir, qué diferencias de mayores y menores servicios pueden resultar.

Después de las cifras del balance o cuenta presentado anteriormente, quizá un sencillo supuesto sea útil para ver la cuestión que planteamos en este punto en forma simplificada.

---

[504] Ver, por ejemplo, SARALEGUI, F. J. de, «El dinero del Norte», *El Pensamiento Navarro*, 18 de septiembre de 1966.

Supongamos que el Estado gasta por servicios en Navarra 1.800 millones de pesetas, tanto de típicas Obligaciones Generales como para los distintos Departamentos; y que la Diputación, cuyos servicios en relación a los del Estado son, y tienen que seguir siendo por su propia naturaleza muy diferentes en extensión y costo a los del Estado, alcanza un presupuesto de 1.800 millones de pesetas. De igualar unos y otros ingresos, como en el cuadro del Sr. Saralegui, que no hace sino continuar en el conocido y permanente criterio foral de compensación, la relación económica Estado, Diputación, quedará así:

-Costo de Servicios del Estado a Navarra: 1.800 millones de pesetas.

-A compensar: Presupuesto Diputación Foral: 1.800 millones de pesetas.

-Cupo o cupos a ingresar por la Diputación: […].

El resultado sería que el contribuyente de régimen común subvencionaría a Navarra en los 1.800 millones, para que esta atendiera a sus propios servicios. Algo así como si a un hijo de familia, que ha establecido por su cuenta un negocio separándose del hogar y negocio familiar, el padre y los hermanos le pagaran los gastos de su nueva familia y parte de los del negocio. Con la posibilidad de hacer, además, libremente, la competencia al negocio de sus padres y hermanos.

Naturalmente, si elevamos la cifra del Presupuesto de la Diputación, por ejemplo a 2.500 millones en el supuesto, y seguimos en el mismo criterio, la conclusión sería clara: además de la subvención de los 1.800 millones de costo de servicios no exigidos, habría que extender un libramiento a cargo de la Hacienda Nacional y a favor de la Diputación navarra de 700 millones.

Deben hacerse unas últimas consideraciones de orden general en este número, sobre los regímenes especiales económicos, en las que el testimonio de Calvo Sotelo es de excepcional valor. El defensor de la autonomía provincial y municipal, que por ello tuvo gran comprensión y apoyo para lo foral, experimentó también sus dificultades e impurezas, y las consignó públicamente:

> Algunas Diputaciones provinciales –escribe– solicitaron del Gobierno la ampliación a toda España del régimen de «concierto económico» que rige en las Provincias Vascongadas. No me atreví a apadrinar tal pretensión, y de ello me congratulé vivamente después, al vivir de cerca los problemas anejos al régimen excepcional de las mencionadas provincias y de Navarra[505].

Transcribe el estudio efectuado al renovar el Concierto con las Vascongada, por el Ministerio de Hacienda, según los cuales la recaudación que la Hacienda Nacional pudiera lograr en 1926 en ellas era de 102 millones, en tanto que los cupos fijados fueron de 40; pero teniendo en cuenta los servicios estata-

---

[505] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit.*, p. 80.

les por ellos costeados, unos 12 millones, lo que las tres provincias dejaban de pagar al Estado eran otros 50 millones. Sin entrar en polémica sobre las cifras, enjuicia el sistema con carácter general:

> Pero de lo que me convencí durante los cinco meses que duró el diálogo con los representantes vascos es de que la generalización de los Conciertos económicos al resto de las provincias españolas sería a) la muerte del Concierto en las que ahora lo disfrutan a título de excepción; b) alternativamente, el caos en la vida económica nacional.

Enumera detalladamente algunos inconvenientes. Al establecerse por un plazo de cierta duración, «el Estado hipoteca su libertad fiscal futura con relación a la indicada entidad. Semejante *Capitis diminutio* puede pasar en cuanto a dos o tres provincias; sería absurda si hubiera de alcanzar a las cincuenta del Reino»… «una red nacional de conciertos económicos provinciales valederos por largo plazo –de diez a treinta años– hundiría al Estado en situación aflictiva». Como hemos demostrado antes, las cargas y servicios generales a toda la Nación son importantísimos, las Diputaciones solo costean ciertos servicios locales, y los cupos prefijados carecen de la elasticidad precisa para absorber los incrementos posteriores de gastos.

> De modo –concluye Calvo Sotelo–, que la irradiación del Concierto a todas y cada una de las provincias del reino, a mi juicio, constituiría una catástrofe financiera para el Estado, si había de acomodarse a las normas básicas con que han sido estructurados los vigentes[506].

En el mismo sentido, Fuentes y Albiñana, comparan los ingresos que Guipúzcoa y Vizcaya hubiesen realizado en virtud del Concierto, y las recaudaciones de dichas provincias después de ser suprimido el régimen especial por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937. Así, según las previsiones del Real Decreto-Ley de 9 de junio de 1925,

> En el año 1951, la provincia de Vizcaya hubiese satisfecho un cupo de 35.475.000 pesetas y la de Guipúzcoa de 12.562.500 pesetas. Por formuladas todas las salvedades de rigor (depredación monetaria, aumento de presión tributaria, expansión económica, etc. acaecidas en España a partir de 1939), estimamos de interés consignar las recaudaciones obtenidas en dichas provincias en régimen tributario común, año 1951:
>
> -Vizcaya: 1.026,3 millones de pesetas.
>
> -Guipúzcoa: 496,8 millones de pesetas[507].

---

[506] *IBID*., pp. 84-86.

[507] FUENTES QUINTANA, E. y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Sistema Fiscal Español, op. cit*., pp. 750-751. Puede verse también en la misma obra un análisis comparado de presión tributaria entre Navarra y Álava y otras provincias, pp. 766-775.

Pero aún existe para Calvo Sotelo en los conciertos mayor dificultad todavía:

> Pero voy a dar por inexistente esa dificultad, que no es nimia, ni mucho menos; y aun toparíamos con otra que estimo de mucha mayor monta y, desde luego, insoluble. Es esencia del Concierto económico la autonomía plena de la entidad concertada para fijar sus tributos y recaudarlos. De hecho, cada una de las Provincias Vascongadas goza de casi plena soberanía en la determinación de bases imponibles y tipos de percepción. Pues bien, en la hipótesis de que las cincuenta provincias del Reino poseyesen esa altísima prerrogativa, bien puede afirmarse que España habría desencadenado una guerra intestina más fratricida que las de armas. *Unos mismos códigos para todo el Reino* fue el grito con el que en otra centuria estalló el afán igualatorio de los ciudadanos en el orden jurídico. Ese grito volvería a sonar estruendosamente si al régimen de unidad fiscal de que hoy gozamos, con contadas salvedades, sucediese otro de anarquía, en que cada provincia fuese apta para elegir bases tributarias, establecer sistemas impositivos y determinar tipos de exacción. De hecho reinaría el caos, surgirían barreras aduaneras en las fronteras de cada provincia, y las industrias cuyo ámbito excede del territorio provincial –que son las más importantes– se verían ahogadas por múltiples y superpuestas gabelas. Además, no faltarían primas indirectas a la evasión fiscal, estimulándose el fraude con la oferta de condiciones suaves[508].

Avala el ex-ministro de Hacienda sus afirmaciones con numerosos ejemplos de desigualdad de tributación entre el régimen general y el especial, tanto cuantitativa como cualitativamente; de complicaciones administrativas; de evasión fiscal. Y resume con este texto que expresa de manera excelente su experiencia y criterio:

> Fácilmente puede imaginarse cuál sería el régimen fiscal de una compañía nacional con negocios en todas las provincias, si en cada una rigiese un Concierto plenamente autónomo.
>
> ¿Había de tributar únicamente la Diputación en cuyo territorio radicase la dirección de la Compañía? Entonces, las provincias se preocuparían de «cazar» los grandes contribuyentes ofreciéndoles franquicias y concesiones máximas, a trueque de domiciliarlos bajo su férula; algo parecido a lo que hacen algunos cantones suizos para atraer a ciertas compañías internacionales. ¿Había de tributar a todas las Diputaciones en cuyas provincias negociase? Entonces se produciría duplicación, mejor dicho, multiplicidad de exacciones simultáneas, y se suscitarían querellas interminables sobre el modo de fijar la cifra relativa del tributo asignable a cada Diputación. Y unas gravarían el capital, y otras la renta. Unas eximirían el trabajo, otras lo recargarían onerosamente. En una palabra, el arbitrismo, espoleado por el afán de alzaprimar la industria y el comercio indígenas, y vestido con todas las luces y gemas de la fantasía que suele adornar

[508] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit.,* p. 86.

> a los financieros de onda corta, sería dueño y señor de los contribuyentes españoles, sumiéndolos en un auténtico círculo dantesco de suplicios y torturas.
>
> Solo un remedio existe contra tales peligros, a saber: que las Diputaciones concertadas carezcan de autonomía fiscal, o a lo sumo, la tengan sometida a férreas ligaduras. Por ejemplo, que en todas las provincias rijan iguales tributos; que ninguna pueda diversificar los tipos impositivos en razón al origen de la fabricación; que, a bases análogas, correspondan tarifas similares, etc. Pero en este caso, ¿satisfaría el Concierto a las provincias que hoy lo tienen? A buen seguro que no. Las provincias vascas aman en el Concierto, evidentemente, la minoración de cargas fiscales que pueda implicar; pero aun más la permanencia prolongada de los cupos; y más aun, todavía, la libertad de movimientos que les concede para desenvolver su vida en el orden tributario. Un Concierto sin autonomía fiscal sería bien poca cosa; poco más o menos un contrato de arriendo de la recaudación de contribuciones del Estado. Pero un Concierto con autonomía, si se otorgase a las cincuenta provincias españolas, sería algo mucho más grave que un pacto excepcional; sería el triunfo del arbitrismo, la vuelta a las aduanas interprovinciales, la instauración de un laberíntico «pandemonium» tributario. Digámoslo sin rebozo, una incruenta guerra intestina entre las diversas producciones y comarcas españolas[509].

Compartimos los temores del gran hacendista y político respecto a la autonomía fiscal de las diputaciones, y a la necesidad de procurar, sí, los medios holgados para el desarrollo de sus servicios, descargando a la Administración central de atenciones y tareas que ellas –forales o no– pueden realizar, pero asegurando que se eliminarán aquellos graves obstáculos.

Aparte de los procedimientos para lograrlo que Calvo Sotelo indica, estimamos fundamental otro, ya apuntado en líneas anteriores, al demostrar cómo en el caso de que se llegara a una máxima extensión de servicios forales, provinciales o regionales, el porcentaje que estos representarían sobre el total de los servicios públicos sería (pueden ponerse sus límites a topes entre un 25 y un 35 %) muy inferior al de las típicas cargas generales y servicios de la Administración Central en todas las provincias. Y se supone una situación bien distinta de la actual, que como hemos indicado para Navarra, es de coexistencia de servicios estatales y provinciales o forales en los mismos ramos, lo que hace disminuir el porcentaje de participación provincial o foral.

Pues si esto es así, la autonomía fiscal foral plantea graves interrogantes. Si el sistema adoptado es análogo al de régimen común y la presión fiscal es idéntica, dice bien Calvo Sotelo, que no interesa a las provincias. Si se diversifica el sistema de manera algo importante, se hace difícil el control, se estimula la «caza» del contribuyente, se puede llegar y sería relativamente fácil de llegarse

---

[509] *IBID*., pp. 87-91.

en una extensión del sistema, al caos y la lucha interna, a la competencia desleal que tan gráficamente describe el ex ministro de la Dictadura.

Por otra parte, si cuantitativamente el alcance de lo foral es minoritario en cuanto a los servicios públicos, ¿qué justifica que se atribuya una autonomía total a su sistema fiscal, traducida en la unicidad del cupo, y se asigne por principio a las provincias la totalidad de la recaudación? Bastaría con imputar a su favor los medios suficientes, pero solo ellos, para el desenvolvimiento de sus servicios; que los tributos que percibiesen fueran los basados en riqueza o fuentes de base territorial, que no afectaran de manera importante a la competencia; que se reflejasen eficazmente sus facultades en estos tributos y que la imposición indirecta, en general, y los impuestos personales corrieran a cargo del Estado, que apoyaría mediante alguna subvención a las Corporaciones locales, si los recursos adscritos a ellas resultaran insuficientes, o también en caso de servicios u obras extraordinarias. No se excluiría alguna facultad impositiva adicional con un sistema flexible, pero cuyo peso en la Hacienda Provincial o foral sería menor. Lo que decimos para los regímenes especiales es aplicable a una descentralización a nivel provincial o regional[510]. Lo que importa es evitar la competencia desleal y el fraude impositivo, también interesar a los ciudadanos en la gestión y financiación de aquellos servicios que le son más propios y próximos, así como fortalecer la Hacienda de las Corporaciones intermedias y encomendarles los servicios que pueden desarrollar con igual o mayor eficacia que la Administración central, descargando de ellos a esta.

Supone este esquema que propugnamos aplicar por analogía lo que se practica en muchos países federales, en que la federación gestiona y recauda sus propios impuestos en todo el territorio y los Estados miembros tiene sus propias fuentes de tributación independientes, adecuadas a sus necesidades, hecha la salvedad de lo jurídico, que se desenvuelve en planos distintos a los de un país de gobierno unitario. También el Mercado Común sigue ese camino de percibir para sus servicios y ayudas impuestos propios, independientes de los de las naciones integrantes, y con base en unos sistemas fiscales para cada país armonizados debidamente y controlados por la Comunidad.

Debe también hacerse notar la dificultad que existe para que una provincia logre un sistema fiscal con la deseable perfección técnica y con la justicia requerida. Para lo primero carece de los medios necesarios, y conseguir una organización eficaz puede resultar a demasiado coste, si se desea un sistema verdaderamente autónomo. En caso de limitarse a copiar el sistema nacional, el especial pierde en este orden parte de su justificación.

---

[510] El carácter y la extensión de este trabajo impiden entrar en más detalles.

En cuanto a la justicia del sistema en relación a todos los administrados, se hace verdaderamente difícil, dado el poder efectivo que en el orden local o provincial ostentan ciertos grupos, sectores o contribuyentes que, de modo ordinario, legislarán con dificultad en contra de sus peculiares intereses.

Los fines de política económica no son fáciles de obtener con los compartimentos estancos que los regímenes especiales suponen, pero todavía son mayores los obstáculos cuando entran en juego las finalidades de política social y redistribución de rentas, que hoy son imprescindibles en un sistema fiscal.

También el autor del Estatuto Municipal nos ofrece en su preámbulo un juicio acertado sobre esas dificultades, que lo refiere a los ayuntamientos, pero que puede afirmarse también de las provincias, relativo a la necesidad de que se sujeten a ciertas normas jurídicas «que constituyen una especie de derecho de gentes de la Hacienda Pública». Y prosigue la exposición:

> Al establecer estos moldes genéricos, el Gobierno no contradice su designio autonomista, fuertemente acusado en el libro primero. Hace la debida distinción entre lo puramente gubernativo y lo tributario, porque la actividad de los ayuntamientos, si careciese de cauce y frenos preventivos, cuando toca a los intereses particulares de contribuyentes, podría degenerar en peligrosa arbitrariedad, difícilmente subsanable a posteriori, con recursos judiciales, que a lo sumo corregirían el caso individual, nunca el de principio o el absurdo técnico[511].

5. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Vamos a hacer unas consideraciones en torno al desarrollo del régimen foral navarro, ya que no se pretende un estudio general sobre la organización territorial, política y administrativa del Estado, ni es posible dentro de los límites de este trabajo, ya extenso por sí. Limitado al régimen especial de Navarra, parece conveniente que junto a su aspecto jurídico, apoyado en lo histórico, que constituye el trabajo y las conclusiones que sobre ello se obtengan, se expongan algunas opiniones sobre el arreglo de los Fueros de 1841 y su evolución posterior, y se esbocen algunas perspectivas.

Estos pareceres y criterios, aunque tienen un natural enlace con el trabajo realizado y con la documentación que lo justifica, se sitúan en un plano más opinable, aunque la discusión y la investigación de la verdad deben formar siempre parte del talante y quehacer universitarios. Y se formulan, al igual que toda la tesis, con un respeto e interés profundos por lo mucho que los Fueros, como la personalidad de las corporaciones representativas de las circunscripciones terri-

[511] CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado, op. cit.*, preámbulo.

toriales actuales o posibles –municipio, provincia, región– hay y puede haber en el porvenir de legítimo, de humano, de político y de justo.

Hoy puede considerarse cerrado el ciclo abierto a comienzos del XIX y que unía indisolublemente las reformas políticas, el paso del Antiguo Régimen al liberalismo, con la centralización política y administrativa, como condición indispensable para lograr la igualdad ciudadana y la superación de las diferencias y privilegios de la época anterior, aunque todavía permanezcan restos de unas situaciones y desigualdades, en general periclitadas, como **ha ocurrido con la injusta y permanente discriminación de aportaciones fiscales que Navarra ha disfrutado desde el arreglo de Fueros**, aspecto en el que la igualdad no se ha logrado a pesar del extenso período transcurrido.

Que el ciclo histórico se considere terminado, no quiere decir que muchos de los fines que se perseguían con el cambio de régimen no permanezcan vigentes, y que otros nuevos fundamenten parte de los postulados de la revolución liberal. Pero así como se ha pasado de la velocidad del caballo a la del cohete espacial, también el cambio en las condiciones económicas, sociales, políticas, etc., ha sido tan enorme que los esquemas políticos y administrativos precisan de una urgente e importante revisión que combine las ventajas de los poderes centrales del Estado y de la descentralización.

El proceso centralizador si por una parte corregía muchas estructuras discriminatorias, ha llevado también a excesos perjudiciales, obstaculizando a veces con trámites innecesarios la vida local y regional, igualando en trato a lo que por ser naturalmente variado requería distinto planteamiento político o administrativo; quitando el estímulo para el esfuerzo personal y tributario en pro de aquello que por ser más próximo, más tangible, provoca y consigue el mayor sacrificio ciudadano. No debe olvidarse que si el bien común exige la fortaleza del poder estatal sobre todos los habitantes y parcelas del territorio de la patria, para evitar desmanes y egoísmos; ese mismo bien común reclama también que los individuos y las entidades intermedias desarrollen su personalidad y ejerzan sus actividades con el amparo y el estímulo del poder supremo, y con las necesarias garantías contra un posible abuso o deficiencias de este, como repetidamente viene enseñando la doctrina social de la Iglesia. Si se mantiene vigente el principio de autoridad, el prodigioso aumento de actividades administrativas, que el desarrollo cultural, económico, social, reclaman necesariamente del Estado, pone en plano relevante al principio de subsidiariedad[512].

---

[512] Ver sobre esta materia FUENMAYOR, A. de, *El convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1966, pp. 17-25. Ver también pp. 20-23 de este trabajo.

Refiriéndose a las relaciones entre el poder central y las corporaciones territoriales, escribía ya en 1843 Posada Herrera:

> Es pues, necesario, no dejarlos luchar y adoptar un principio que concilie estas dos necesidades, la del Gobierno Central, como la del individuo, la del Ayuntamiento y la de la Diputación. Si se agolpa mucho la sangre a la cabeza, el cuerpo desfallece y el hombre se muere; si por el contrario, no circula en la cabeza mas que la sangre necesaria y se extiende por todas las extremidades del cuerpo con perfecta igualdad; en ese caso el hombre vive y goza de la mejor salud[513].

El arreglo o modificación de los Fueros de Navarra que se realizó por la Ley de 16 de agosto de 1841, dentro de las condiciones establecidas por la de 25 de octubre de 1839, creemos que merece, en general, un juicio favorable[514], en cuanto a los principios que representaba. Corregidos por el Gobierno aquéllos aspectos que suponían vulneración de la Constitución antes de presentar a las Cortes el proyecto de ley, el régimen establecido se desenvolvía en una línea administrativa que podía ser eficaz, y ser susceptible de desenvolvimientos posteriores, según la experiencia requiriese, línea en la que se combinaban facultades propias de administración como Diputación Provincial, con una cierta autonomía en la disposición de los propios recursos económicos de carácter provincial y en la administración municipal, tal como las perfilaban las leyes de sus antiguas Cortes. La separación que la Ley hizo entre la regulación de las atribuciones de la corporación provincial y las relativas a los tributos generales, ponían claridad, dentro de la confusión que pretendían las instrucciones de esta.

Han de anotarse en su contra la excesiva benevolencia en la fijación del cupo de contribución única directa, o mejor dicho, la no exigencia del mismo, puesto que habrá de compensar el Gobierno una suma mayor por cargas de las antiguas Tablas; la ausencia de delimitación de facultades entre lo que eran servicios, funciones y la administración de los recursos con que se financiaban, etc. Son atenuantes propios de aquella época los sacrificios que para Navarra había supuesto la guerra, y la aportación que el arreglo suponía a una mejor convivencia dentro de la Nación, después de la lucha, cuando todavía estaba pendiente el arreglo de las Provincias Vascongadas, que no tendría lugar hasta mucho después. Ha de juzgarse también a la luz de las circunstancias de la época, con una Administración en los comienzos de su desarrollo.

---

[513] POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración, op. cit.*, p. 33. En las páginas siguientes hace un excelente inventario de las ventajas e inconvenientes de la centralización y descentralización, en buena parte válidos hoy todavía.

[514] Pueden verse RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, pp. 422 y siguientes; DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 338-340; ILARREGUI, P., *Temas Forales.*, pp. 28 y siguientes, etc.

Si las líneas generales del arreglo eran aceptables y representaban lo que era posible hacer en las circunstancias en que se verificó, era necesario que se adaptara a los acontecimientos posteriores. Pero esto no se hizo; y de ahí nacieron la rigidez, los obstáculos y las discriminaciones que el régimen arrastraría secularmente. Aunque no se expresara así en la Ley, forzosamente habían de tener sus disposiciones carácter provisional, sobre todo en la parte de tributos generales, en que era urgente y necesaria la implantación de un sistema fiscal nacional coherente. La incapacidad de la política nacional para la adecuación del arreglo de Fueros a las variaciones de las condiciones básicas fue evidente. Hasta el fin de la tercera guerra carlista no se modifica la legislación, pero tampoco Cánovas y sus sucesores en el Gobierno consiguen hacer totalmente eficaces las disposiciones legislativas. Los Gobiernos de la Dictadura realizan una puesta al día de las disposiciones de lo municipal y lo tributario de orden general, pero sin rectificar la confusión de competencias y la desproporción en la contribución a las cargas públicas, ni lograr una base de firmeza y claridad para las relaciones futuras.

Esas debilidades, explicables en parte por las difíciles circunstancias políticas y las continuas luchas civiles; así como las desigualdades en el cumplimiento de los deberes ciudadanos, especialmente en quintas y contribuciones, originarían un clima de recelos y de incomprensiones, tanto de la política nacional como de los regímenes forales, que todavía permanece en buena parte. Todo ello repercutirá a lo largo del tiempo en fortalecimiento y prolongación del centralismo y en la aparición de tendencias separatistas; aparte de dar al traste con un buen cupo de posibilidades de mejor convivencia nacional, de evolución razonable de los regímenes forales y de la descentralización territorial, y de la colaboración entre los poderes centrales y las Diputaciones forales, que hubieran producido valiosos frutos para ellas y para toda la patria.

Un hecho fundamental ha de señalarse a lo largo de todo el período: el excesivo predominio o polarización de Navarra y su Diputación en la defensa de lo tributario y del servicio militar, que si tenían regulación legal, tácticamente estaba la provincia en desigualdad, subestimando el carácter principal del régimen especial, su administración propia, la autonomía. No decimos que la defensa de esta haya sido olvidada o abandonada, no; pero sí parece claro a través de tan dilatado período que ha tenido muchísimo menos relieve que lo fiscal y el deber del servicio militar, como reflejan claramente los debates de Cortes de 1876-1877 y 1893, y con seguridad se hubiera continuado expresando si las disposiciones posteriores modificatorias no se dictaran por el Poder ejecutivo, bajo la forma de Decretos legislativos.

Recordemos la decidida advertencia de Rossel, el diputado catalán, en la discusión del artículo 35 de la Ley de Presupuestos de 1893 de que lo esencial en

la Ley de 1841 no era su artículo 25, el de la cuota de contribución directa, sino la parte «que reconoce y afirma la autonomía provincial de Navarra…»; que «el defender esa cuota como lo esencial de aquella Ley, no es defender el fuero, es defender el huevo».

Si en 1841 la Administración central prácticamente no prestaba servicios especiales en Navarra, y la educación, las obras públicas, la ganadería, la agricultura, etc., eran provinciales, hoy la situación es radicalmente distinta, como queda indicado anteriormente, y la actuación de aquella en la provincia es muy importante. Sin embargo, los grandes debates en las Cortes, la dificultad mayor en las conversaciones de 1840, la explosión de «la Gamazada», los han motivado el mantenimiento de la disparidad fiscal, de la desigualdad tributaria, y el de las quintas. Es un hecho de evidente constatación.

Esto lleva también a resaltar dos facetas importantes. Quien observe la evolución del régimen especial de este siglo y cuarto largo y conozca el ambiente de Navarra, comprobará el arraigo de lo foral en la provincia y esas defensas extralegales que Navarra ha empleado con experiencia y eficacia seculares.

El régimen foral tiene fuerte arraigo en Navarra, compatible con un general desconocimiento de sus características, de las verdaderas condiciones de su ejercicio. Puede afirmarse que muchísimos navarros no conocen sus fueros, lo que no es extraño, ya que la literatura existente hasta estos años desconocía la documentación existente; el Estado no acostumbra a publicar las razones de sus decisiones o las cuestiones que se van originando; y la presentación oficial por parte de la Diputación y de la prensa del país de esos conflictos se hace de manera poco clara, sin un examen detenido de los hechos y de su alcance real[515].

Con todo, existe una conciencia y sentido foral en la población Navarra, que intuye o experimenta las posibles o reales ventajas de una administración propia (que siente como propia su Diputación y Administración) o de los beneficios de tipo fiscal, y este sentimiento se moviliza en ocasiones y constituye una presión extralegal, de verdadera importancia, de la que son testimonios, por ejemplo, la «Gamazada» y la crisis producida con el Directorio al comienzo de las negociaciones de 1927. Si a esto se une la constante relación entre los Fueros y las tensiones ideológicas y políticas, y las luchas civiles del siglo XIX y también del actual, podrán enjuiciarse con más conocimiento de causa las relaciones entre la Nación y la provincia, así como las dificultades de revisión y adaptación del régimen foral; y también se observa que esas circunstancias se han traducido

[515] Véase como ejemplo la presentación del resultado de las negociaciones de 1927, con el contraste que ofrecen las declaraciones de la Comisión y la discusión en el seno del Consejo Administrativo Foral con las declaraciones de la Diputación al presentar en folleto el acta firmada de las negociaciones.

en unas situaciones de disparidad principalmente de orden tributario, dentro, a veces, de una posición legal, pero siempre derivadas de una falta de adecuación de esta legalidad, a causa de esas luchas o tensiones, o de esas presiones de tipo sociológico o político.

Dada la escasa eficacia de las Leyes de 1876-1877 y de 1893, a pesar de que jurídicamente tienen importante significado, puede decirse que en el terreno de los hechos, las únicas modificaciones relevantes del régimen foral han sido las dirigidas por Calvo Sotelo en los aspectos municipal y de tributos generales. Mas como no eliminaron los defectos del sistema, y las circunstancias han variado tanto en los ciento treinta años transcurridos desde el arreglo de Fueros de 1841, el desfase, la inadecuación de la regulación del régimen foral de Navarra son evidentes en algunos aspectos.

Junto a lo que de legítimo tiene en sí el sentimiento foral al postular para la Diputación y Ayuntamientos el ejercicio de la propia administración en todo lo que es posible, dentro de la unidad nacional, y con sujeción al bien común, del que son gerentes indeclinables los poderes generales del Estado, la Diputación de Navarra representa un testimonio vivo de que la administración provincial tiene otra alternativa que la sola presencia de las delegaciones periféricas de la Administración central, frente a la constante desvalorización del papel de las Diputaciones de régimen común en la administración de las restantes provincias. Es evidente que nuestra nación, al igual que otras, sobre todo las latinas influidas por la construcción liberal, napoleónica, tiene pendiente de resolución la conjunción en el gobierno y administración provinciales de las Diputaciones, organismos colegiados representativos, y sus empleados, con los agentes directos de la Administración central, y que en esa dualidad de posibles actuaciones, la tendencia histórica ha sido de creciente influjo de los funcionarios del Gobierno a costa de las Diputaciones. Pues bien, no es que en Navarra no existan esos problemas; queda demostrado que los servicios estatales dentro de ella son importantes; pero creemos indudable que, junto a ello, la Diputación representa en servicios típicamente provinciales en que suple al Estado una demostración palpable de un posible camino a seguir en una descentralización general, en la que serán muy útiles las experiencias que el régimen especial supone en cuanto a virtudes e inconvenientes.

Concretándose ya a ciertos puntos, uno de los aspectos más necesitados de renovación es la composición de la propia Diputación. El artículo 8º de la Ley de 1841, que no ha tenido modificación, determina que se compone de siete diputados nombrados por las cinco merindades, un diputado por cada una de las tres de menor población entonces, y dos por cada una de las de Pamplona y Estella, que la tenían mayor. Los hechos han cambiado notablemente: de una Navarra eminentemente agrícola se ha pasado a una estructura en que los tres

sectores de agricultura, industria y servicios tienen importancia y se equilibran; de una estructura rural, a una concentración creciente en las ciudades, de manera que Pamplona, con más de ciento veinte mil habitantes, representa casi un tercio de la población provincial.

Por otra parte, el régimen común da entrada a la representación de los sectores sindical y de corporaciones, en tanto que el mantenimiento del artículo 8º de la citada Ley veda por hoy la entrada de esos elementos, que tanto representan en los aspectos económico, sociológico y cultural.

La representación estrictamente municipal, y la elección no directa, no por medio de compromisarios, no contrapesada por miembros procedentes de otros sectores, origina a veces compromisos electorales y caciquismos, y el riesgo de que lo económico, lo fiscal, se conviertan en instrumentos electorales y de reelección, con posible mengua de una administración justa e independiente; o que elementos extraños excesivamente políticos, o de otro orden, influyan en la elección, con daño de la representatividad.

En este orden, la modificación operada por aplicación del Estatuto Municipal de 1924, si por una parte fortaleció la autonomía municipal, pero también el régimen foral en general, al atribuirse por disposición legal facultades normativas al Consejo Administrativo Foral en materia municipal; por otra, al dar predominio en este a la representación municipal acentuó las dificultades que ese desequilibrio supone en la Corporación provincial.

Es preciso, pues, una revisión del artículo 8º citado, que haga proporcional la representación de las merindades o que modifique la división en partidos judiciales, que también presenta algunas dificultades. Asimismo, debe concederse representación a otros sectores, rompiendo el monopolio de la representación municipal.

Ha de hacerse mención aparte del tema de las atribuciones de la Diputación. En este mismo capítulo se ha estudiado el resultado del arreglo de Fueros de 1839-1841. Como, excluyendo el aspecto de tributos generales, la Ley de 1841 no ha cambiado, repetimos, sino en lo municipal, en 1924, a esas páginas hacemos referencia, así como a las consideraciones generales que hemos realizado, indicando cómo la actividad administrativa como Diputación ha suscitado relativamente pocas controversias con el Poder central, quizá por la misma fuerza de la lógica, que ve en ese campo la tarea propia de las Diputaciones y la vía posible de ampliación de la autonomía administrativa, dentro de la sujeción al Estado. Si la Diputación de Navarra es provincial con facultades forales, determinadas en la Ley de 1841, ha podido haber poco interés en ver cuándo administraba con uno u otro carácter. Se ha apuntado también cómo la sensibilidad y el interés foral se han polarizado en lo tributario.

Debe insistirse en el criterio ya esbozado en páginas anteriores, de que la Diputación no es ni puede ser dentro de la estructura actual de poderes, el Gobierno de Navarra. Si atendiendo a las ideas de Hauriou[516], distinguimos las funciones administrativa y gubernamental dentro del Estado, atribuyendo a este «el solucionar, a compás de los sucesos, los asuntos excepcionales que afectan a la unidad política del Estado y a los grandes intereses nacionales», y a la administrativa la gestión «de los asuntos públicos ordinarios», la Diputación tiene su esfera de actuación en la parte administrativa.

En este punto, el cambio de circunstancias respecto a 1841 e incluso respecto al primer cuarto de siglo en que el jurista francés escribía, es trascendental, porque la ampliación de fines de la política del Estado, la interdependencia a nivel nacional e incluso la continentalización de los problemas de política económica, cultural, social en general, hace más difícil la atribución en ciertas materias de autonomía a las entidades intermedias, y hace mucho más necesaria su cooperación. Se está en el caso, entonces, de hablar menos en términos de soberanía –aunque a nivel de cooperación intermedia el término siempre es incorrecto–; de independencia; de autonormación, aunque sea con facultad delegada; y más de colaboración, de ejecución. Esta tendencia no puede menos de ser considerada cuando se atiende al régimen foral navarro. La política laboral; la determinación de la política educativa; las interrelaciones entre la política económica general, el pleno empleo, la redistribución de rentas, las políticas monetaria y fiscal y la política exterior; la seguridad social; etc., ¿cómo pueden establecerse a nivel provincial, foral? Las Diputaciones, la de Navarra también, pueden tener más o menos facultades y obligaciones administrativas, ejecutivas, reglamentarias, supuesta una legislación general, un *ius cogens* indeclinable; pero no pueden ser un Gobierno en su acepción estricta, bajo el supuesto de la actual estructura constitucional.

De todos modos, en este punto, la regulación de 1841, confusa, por la dificultad de separar, como ya hemos indicado anteriormente, lo económico, la administración de los recursos y lo funcional, la organización y rendimiento de los distintos servicios, requiere una revisión y clasificación si se quiere que las relaciones entre la Administración Central y la provincial-foral sean correctas y de colaboración, tanto por las propias funciones o servicios en sí mismos considerados, como porque su coste es factor fundamental en las relaciones fiscales, y sin una especificación en ese aspecto la dificultad de fijar las aportaciones a las cargas generales o la contraprestación por servicios determinados es evidente.

---

[516] HAURIOU, M., *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid: Reus, 1927, pp. 372-373.

No es preciso detenerse en la cuestión del servicio militar. Lograda la igualdad en este asunto, al que tan sensible se muestra, y con razón, la sociedad actual, ha perdido vigencia el artículo 15 de la Ley de 1841, y no debe existir discriminación en lo sucesivo.

En relación a los tributos generales, lo referente a la potestad impositiva parece conveniente reservarlo al capítulo siguiente. Las restantes facetas han sido estudiadas en este capítulo y no debemos extendernos más. Únicamente se ha de insistir en el criterio[517] de que la legislación en ese punto debe ser revisada, por asentada que esté la situación actual, en el sentido de separar las competencias fiscales de ambas Administraciones, supuesta siempre la condición de facultad delegada por el Poder legislativo nacional en las que ejercite la Diputación, atribuyendo a la Diputación la gestión de los impuestos que no afecten a la competencia o a las líneas principales de la política general, y en cuantía suficiente para la gestión autónoma de los servicios estatales en que supla al Estado, asumiendo este en su totalidad la de los restantes. Esto no perjudica en nada a la autonomía propia de la corporación, y es quizá el único procedimiento eficaz para evitar la molestia que a la Diputación produce la presencia de la Hacienda Nacional en su gestión; para lograr, al fin, la igualdad en el sacrificio fiscal; y para evitar que los impuestos generales se conviertan en el arma de lucha fratricida entre provincias que con tanta dureza y experiencia preveía Calvo Sotelo.

La autonomía deseable, que debe ser toda la posible, y no solo para la Diputación de Navarra, sino para todas las de España, debe ir más bien por la vertiente de los servicios, del gasto; afectando a los ingresos solo en la medida en que aquéllos lo requieran, si bien esa medida debe ser holgada y la regulación hecha de manera flexible para impulsar y estimular la colaboración ciudadana al mejoramiento de los servicios que le son propios a nivel provincial o local, regional también en su caso; utilizando fuentes de imposición que no dañen los intereses generales, no en la línea de imposición general, sino de tributos del ámbito correspondiente a la entidad, en el caso de la Diputación navarra, imposición provincial o local, puesto que de ella y del Consejo Administrativo depende esta última, con las limitaciones legales derivadas actualmente de las disposiciones sobre armonización de los regímenes tributarios general y especial. La autonomía debe ser verdadera, financiada con los propios medios, y es inaceptable la situación por la que parte importante de ellos corren a cargo de los contribuyentes de régimen común.

---

[517] Ver AGN, *Actas de la Diputación Foral de Navarra*, sesiones de 17 de abril y 3 de mayo de 1845.

Debe destacarse la íntima trabazón e interdependencia que existe entre los varios aspectos de lo foral, de manera que quizá en el cifrado de aportaciones o en la regulación de impuestos puede afectarse a la larga a lo más esencial de la soberanía y de la Constitución. No es que con ello desconozcamos su respectiva jerarquía o trascendencia, pero valoramos su mutua influencia. ¿De qué sirve el principio constitucional del deber tributario ciudadano o de legalidad de los impuestos si, de hecho, la aportación es injusta o la legislación no se cumple?, ¿puede una provincia o región atribuirse libremente y sin el control estatal la planificación y la legislación sobre desarrollo económico-social? La soberanía intangible del Estado; la delimitación de competencias, tanto de carácter legislativo o reglamentario, y la paridad en lo económico (fiscal, crediticio, etc.) se nos presentan como los cuatro pilares de un edificio, en que si falla uno cualquiera de los cuatro, la construcción se tambalea derrumba.

Permítase una reflexión final. Parte de la regulación del régimen foral navarro necesita de revisión importante. Muchos de los obstáculos que presentan la singularidad de los regímenes forales se neutralizarían en un régimen general de descentralización, en un fortalecimiento de las diputaciones, en un reajuste de la estructura territorial española. Pero estamos en el lado de lo futuro, y no sabemos cómo puede ser. El régimen tiene bien acreditada su capacidad de supervivencia en el tiempo, de la misma manera que ha adquirido un indudable arraigo la división provincial, que proviene de la misma época, pero que también tiene aspectos necesitados de reforma. Mas nadie puede garantizar una eternidad en la situación.

Supuesto que el régimen foral necesita revisión, ¿cuándo hacerla? Parece más conveniente que se haga en tiempos de normalidad, cuando las pasiones estén en calma, que no aguardar en el inmovilismo, exponiendo el régimen a los riesgos consiguientes a los grandes cambios políticos o revolucionarios. Con la debida preparación, con el esfuerzo común de los poderes nacionales y de la Diputación, si se cuida el enfoque conjunto y equilibrado que propugnamos, será posible alcanzar unas relaciones estables, confiadas, justas, de cordial colaboración entre ambas Administraciones, unas relaciones en que se eviten la guerrilla y la confusión que han caracterizado a las existentes en estos ciento treinta años, y se consigan la claridad y la cooperación, al servicio del bien común.

XIX. NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN

1. OBSERVACIONES PREVIAS

Deben hacerse unas observaciones previas.

Aparte de las opiniones y perspectivas indicadas en el capítulo anterior, todo el trabajo en general, y desde luego el presente capítulo, se desarrollan teniendo en cuenta la realidad, en un terreno de *lege data*, con el propósito de analizar jurídicamente la modificación de Fueros y su evolución, dentro del ordenamiento del siglo pasado y lo que va del actual. No se considera, pues, lo que pudiera entrar en el plano de *lege ferenda*, es decir, lo que en un orden constitucional o de legislación ordinaria pueda hacerse modificar en el porvenir.

Cuando hablamos de la naturaleza jurídica del régimen nos referimos tanto a las Leyes de 1839 y 1841, como a las leyes y decretos legislativos posteriores que forman parte de su regulación, y que han sido estudiados en esta tesis. Unas y otros han de ser considerados en relación al total ordenamiento jurídico de la Nación.

Deben también señalarse las dificultades que presenta esta tarea, teniendo en cuenta la confusión que ha caracterizado la evolución del régimen desde 1841. Han contribuido a esa oscuridad, entre otras causas, la extraordinaria influencia de las circunstancias sociológicas y políticas, a las que nos hemos referido en varias ocasiones, especialmente en el número anterior; y el desconocimiento de la documentación referente al arreglo de Fueros y su desarrollo sucesivo, que solamente ahora ve la luz de un modo más completo, tal como se indicó en la introducción, por lo que tanto la legislación como la jurisprudencia, así como la mayoría de la literatura sobre el tema, se ven aquejados de esa ausencia de verdadera fundamentación.

Una demostración de cómo la confusión ha sido típica del período la ofrecen numerosos testimonios de casos en que habiéndose suscitado dudas importantes o discusiones sobre interpretación, se invocaba para aclaración la misma norma discutida o se silenciaban los verdaderos términos de la controversia. En general, ha sido política general de la Diputación y de los representantes navarros en Cortes proponer excepciones o aclaraciones a los proyectos de leyes o en los preceptos reglamentarios con la fórmula de «sin perjuicio» o «en todo lo que no se opongan a la Ley de 16 de agosto de 1841», cuando precisamente era el alcance e interpretación de esa Ley lo que estaba en discusión. Con ello, se conseguía detener la vigencia o aplicación de la ley correspondiente, o se dejaba la cuestión en un plano difuso que impedía la aplicación. Así sucedió, por ejem-

plo, en 1845 al discutir la aplicación en Navarra de las Leyes de Diputaciones y Ayuntamientos, en que Navarra propuso y el Gobierno empleó la fórmula. Por el contrario, por las mismas fechas, en el debate de la Ley de Presupuestos de 1845, que ponía en vigor la reforma Mon-Santillán, Bigüezal pidió en el Parlamento se excepcionara la Ley invocando la vigencia de la de 1841, sin conseguirlo. Al discutirse los años posteriores la posible aplicación de la Contribución de Consumos, se hace mención de las Reales Órdenes de 1846 y 1849 de que está pendiente de interpretarse el artículo 24 de la Ley de 1841, interpretación que no llegaría a realizarse.

Al plantearse la aplicación del Estatuto Municipal de 1924 a Navarra volvería a emplearse la fórmula en la Real Orden de 11 de abril de 1924, a pesar de que en las conversaciones entre los comisionados de la Diputación y Calvo Sotelo se habían mostrado diferencias esenciales de interpretación sobre la Ley de 1841 en lo relativo a lo municipal; lo que no impidió que el Directorio exigiese la concesión de la autonomía a los ayuntamientos, según el Estatuto. Sin embargo, al perfilar la fórmula de las modificaciones tributarias de 1927, la Diputación pretendió que en el texto del acta y en el Decreto Ley se consignara la vigencia íntegra de la Ley de 1841; el Gobierno alegó la de las Leyes de 1876-1877 y 1893, y el resultado fue la omisión en el texto de todas. Seguía la confusión.

Ya se ha aludido al criterio de del Burgo sobre la política del «hecho consumado» por parte de la Diputación, y cómo favorece a Navarra la falta de claridad de la Ley de 1841.

La confusión existe también en las disposiciones legales y en la jurisprudencia. Mientras que, por ejemplo, la Real Orden de 30 de abril de 1862, sobre montes; la R.O. de 16 de diciembre de 1893, de impuesto sobre títulos de Renta y valores y la Orden de 2 de diciembre de 1833 sobre Contribución sobre Renta, etc., desconocen o niegan la tesis de pacto, la R.O. de 3 de marzo de 1868 de Impuesto de Caballerías, carruajes, etc., la Ley de 15 de marzo de 1935 sobre Bienes comunales, el Real Decreto de 21 de enero de 1871 sobre Diputaciones, etc., califican a la Ley de 1841 de «paccionada» o suponen la necesidad de previo convenio.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, incide en parecidos contrastes. Debe indicarse que han sido escasas las sentencias del Tribunal Supremo en lo referente a este punto, y se observa la ausencia de fundamentación, derivada de la ignorancia de la documentación relativa al arreglo de Fueros. La sentencia de 13 de marzo de 1895, sobre concesión por la Diputación del ferrocarril Marcilla-Estella afirma la potestad legislativa nacional y la vigencia de la Ley de Ferrocarriles, e interpreta restrictivamente la Ley de 1841, por considerarla de excepción; la de 24 de febrero de 1905 sobre aplicación de exención de Urbasa derivada de la Ley de Aguas, reclama la vigencia en Navarra de la misma;

y el mismo criterio restrictivo de facultades de la Diputación se mantiene en la de 10 de junio de 1953 sobre el impuesto de transportes, así como a la de 11 de febrero de 1956 sobre destitución de un guarda de campo, etc. Por el contrario, el calificativo de «paccionada» a la Ley de 1841, figura en la sentencia de 29 de abril de 1959, en asunto de contribución industrial y recargos municipales; llama «Convenio Ley de 8-11-1941» la de 30 de junio de 1958; y culmina en la de 3 de diciembre de 1954, relativa a vecindad navarra a efectos de Contribución sobre la Renta, para la que la Ley de 8 de noviembre de 1941 es «ley paccionada», que ha de someterse a la regla *pacta sunt servanda*, con nuevo convenio previo para su modificación.

Es de lamentar que esas contradicciones existan, pues los hechos son así, y ello hace más preciso tratar de hallar un camino de mayor claridad.

Del Burgo, al plantearse la cuestión de la naturaleza jurídica de la Ley de 16 de agosto de 1841 y de las Disposiciones posteriores, afirma que «el problema no tiene demasiada relevancia práctica. Es una cuestión meramente académica, que no afecta al carácter inmodificable del régimen foral sin el consentimiento de las partes que concurrieron a su modificación en 1841»[518].

Hemos de discrepar de esta opinión. No se trata a nuestro entender de puro formalismo jurídico, es cuestión esencial que afecta a la competencia, a la potestad legislativa y ejecutiva, a la soberanía del Estado, al fin; y esto no es meramente académico, sino que es problema sustancial.

2. LA TESIS DEL PACTO O CONVENIO

Vamos a hacer una reseña de los autores de más relieve que han tratado esta cuestión, incluyendo algunas referencias a los políticos que la discutieron en las Cortes o en negociaciones. Para ello, se efectúa una a modo de clasificación, según el que afirmen o nieguen la tesis y el carácter que atribuyan al pacto o acuerdo, que puede ir desde lo constitucional a lo meramente administrativo.

Son de especial interés los criterios de Alonso e Ilarregui, por ser contemporáneos del arreglo de Fueros, y comisionado de la Diputación el segundo en 1840.

Alonso escribe en 1848. Reconoce el cambio fundamental verificado en 1834-1836 al suprimirse el reino de Navarra como tal, afirmando erróneamente que los cambios se hicieron «con la aquiescencia de Navarra», cuando lo cierto es que la Diputación del reino defendió tenazmente la pervivencia de aquel

---

[518] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 501.

régimen. Alude a la fórmula de la unidad constitucional. «Habíase promulgado –escribe– en 18 de junio de 1837 una constitución general para toda la Monarquía; y sin perjuicio de esta no podía exceptuarse de su observancia a ninguna de las provincias de que aquella se compone»[519]. En cuanto a la Ley de 1841, entiende que es

> una ley paccionada, una ley que es un verdadero convenio o pacto entre el poder supremo de la nación y aquella provincia. Los comisionados de la Diputación y el Gobierno conferenciaron sobre lo que había de alterarse y conservarse [de los Fueros]; en las conferencias se causó un convenio… y este convenio fue el que, como proyecto de ley, presentó el Gobierno a las Cortes, el que con ninguna enmienda en lo sustancial fue aprobado por ellas y después sancionado por la Corona. […] Las leyes de esta clase no pueden alterarse ni variarse, sino al modo de los contratos bilaterales, a saber: del modo mismo, con el mutuo consentimiento que se formaron[520].

Posición análoga adopta Ilarregui que redacta su Memoria sobre la modificación de Fueros, a petición de la Diputación en 1871. Cita el criterio de la Diputación del reino en 1834, de que el Estatuto Real «ha ocasionado de hecho en la Constitución y leyes fundamentales del reino de Navarra una alteración destructora de su existencia política legal». Se refiere después a la Ley de 1839, y a las afirmaciones de Arrazola en el Senado, de que la unidad constitucional se salva:

> habiendo un solo rey constitucional para todas las provincias, un mismo poder legislativo y una representación nacional común. […] De donde –concluye– se deduce lógicamente que las leyes orgánicas de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, aun cuando sean diversas en la esencia y en los accidentes en algunas provincias, como sucede respecto a las forales, no por eso queda rota la unidad constitucional salvada en dicha Ley[521].

Hace después Ilarregui historia de las conversaciones de 1840, cita el oficio de Cortina de 7 de diciembre de dicho año, y las incidencias en el Congreso, en el que dice se hicieron enmiendas interesantes «a insinuación del que suscribe», concluyendo con una enumeración de las ventajas del arreglo.

En cuanto a su naturaleza expresa que «abolida la autonomía política de Navarra con la unidad constitucional, el Arreglo foral solo podía recaer sobre las instituciones económicas y administrativas»[522]. En otro lugar, comentan-

---

[519] ALONSO, J., *Recopilación, op. cit*., pp. 34-35.

[520] *IBID*., pp. 46-47.

[521] ILARREGUI, P., *Temas Forales, op. cit*., pp. 19-22.

[522] *IBID*., pp. 53-56.

do la Real Orden de 30 de abril de 1862 sobre Montes, que negaba el pacto, afirma:

> Pero la verdad es que la ley de modificación de los Fueros de Navarra, si no fue producto de un tratado como los que se celebraron entre naciones independientes, tuvo un carácter tan especial y un sello tan peculiar que no puede compararse con ninguna otra… Véase el bien escrito preámbulo con que se publicó el citado Decreto (el R.D. de 15 de diciembre de 1840), y dígase si hay temeridad ninguna ni la menor impropiedad en llamar convenio al Arreglo foral… Verdad es que las Cortes pudieron hacer alguna modificación al proyecto del Gobierno cuando se puso a discusión, pero lejos de haber procedido de esta manera, quisieron manifestar su reconocimiento…[523]

En igual postura puede considerarse a Olave y Díez[524], Echave-Sustaeta[525], Campión[526], y también puede considerarse dentro de ella a Rodríguez Garraza, que la califica de «carta de derechos que, salvando la unidad constitucional, le permita desenvolverse con sus propios medios en el terreno económico administrativo». Este autor ha realizado el mejor estudio existente hasta ahora sobre la aplicación del Estatuto Real a Navarra. En general, su obra es más bien de carácter histórico, y no entra en el estudio jurídico[527].

En un plano de carácter constitucional se sitúa Antonio Morales, en representación de los diputados por Navarra, al discutirse el artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 1876-1877, según se ha estudiado en la tercera parte. Ignora por completo el cambio constitucional operado por el Estatuto Real y continuado por el restablecimiento de la Constitución de 1812 y la promulgación de la de 1837, y pretende que la Ley de Arreglo de Fueros empalme con el tratado de 1515, por el que Navarra se unió a la Corona de Castilla, sosteniendo también el carácter de pacto de ley, inmodificable sin consentimiento de la Diputación de Navarra. Cánovas, presidente del Consejo de Ministros, le contestó vigorosamente reafirmando la potestad legislativa de las Cortes con el rey sobre todas las provincias, sin sujeción al previo pacto.

Igual posición, si bien más extremada en matices, adoptan Los Arcos y el Marqués de Vadillo en la legislatura de 1893, a quienes Garijo y Gamazo, que habían estudiado la parte histórica del arreglo, recordarán la exacta valoración

---

[523] *IBID*., pp. 73-74.

[524] OLAVE Y DÍEZ, S., *El pacto político, op. cit*., pp. 343-346.

[525] ECHAVE-SUSTAETA, E., *El Partido Carlista, op. cit*., pp. 122-123 y 213-216.

[526] CAMPIÓN, A., *Discursos políticos y literarios*, Pamplona: Imp. y Lib. de Erice y García, 1907, citado por RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., pp. 429-430.

[527] RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit*., p. 435, y cap. VII, pp. 180 y siguientes.

del Estatuto Real y el respeto a la Constitución de 1837, al realizarse el arreglo de Fueros. También se ha estudiado el debate en la tercera parte, y a él nos referimos.

Luis Oroz ignora, por una parte, el Estatuto Real, entendiendo que Navarra gozaba en 1840 «de igual independencia política y de la misma personalidad que pudiera ostentar el Estado», al continuar la situación anterior a 1833. En cuanto al pacto, le aplica la tesis de contrato bilateral, al modo de la regulación de los artículos 1.254 y 1.258 del Código Civil, en forma parecida a la tesis de Alonso[528].

Dentro de la misma línea, contiene más matices el folleto de Aizpún Santafé, que es un alegato de defensa de la tesis de pacto, utilizando los más variados argumentos de desigual valoración. Coincide con Morales, Los Arcos y Oroz en prescindir totalmente del Estatuto Real y del cambio constitucional, a pesar de una alusión a pie de página, y enlazar las Leyes de 1839 y 1841 con la situación de antiguo reino separado, sin solución de continuidad, porque las Leyes de 1839 y 1841 traen causa del pacto de incorporación a Castilla en 1515; Navarra conservaba la condición de reino separado; y el pacto elevado a Ley en 1841

> abarcaba la totalidad jurídico-política de Navarra, su misma existencia como tal, regulándola totalmente y organizando de conjunto todas las relaciones nacidas de la misma incorporación; […] tal pacto sería lo que los tratadistas llaman pacto de *status*, o sea, un pacto cuyo contenido funda una relación permanente de vida, que abarca a la persona en su existencia, que introduce una ordenación de conjunto que no consiste en diversas relaciones, solo mensurables, y que no puede ser rescindido por libre decisión o revocación. […] En este caso, contraído, además, por dos unidades políticas[529].

La definición que da del pacto de *status*, es de Schmitt, y se glosará después.

Tales pactos –afirma Aizpún–, son absolutamente obligatorios; y no pueden en derecho los parlamentos vulnerarlos, porque entrañan sustancialmente situaciones jurídicas permanentes[530].

Otras calificaciones aplica Aizpún a las Leyes de Fueros:

-No son Leyes materiales, sino formales, que determinan una situación jurídica individual, y no pueden ser modificadas por los parlamentos, semejan-

---

[528] OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra*. I, *op. cit*., citado por DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit*., pp. 503-504.

[529] AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica, op. cit.,* pp. 506-507. La nota a pie de página aludida es la núm. 6, p. 498.

[530] *IBID*., pp. 506-507.

tes a los actos administrativos referentes a particulares que han creado o reconocido derechos y no pueden alterarlos la propia Administración.

-Si las Leyes de Arreglo de Fueros traen causa del Convenio de Vergara y reflejan el compromiso de confirmarlos contraído en aquél, son fruto de unas capitulaciones de guerra, amparadas por el Derecho de gentes, y sin posible modificación.

-Serían la «Constitución foral» o histórica de Navarra, además de traer causa del pacto de incorporación, leyes con rango de fundamentales o superlegales, por encima de la legalidad ordinaria, refiriéndose al modo de Convenio.

Con el grupo de autores que asignan carácter constitucional al pacto y al arreglo de Fueros, pueden también incluirse algunos de los participantes en el *Curso de Derecho Foral navarro*. Aizpún Tuero afirma que

> en el orden de la actividad fiscal, el antiguo reino conserva la **soberanía**, tanto en lo que hace relación con los ingresos públicos, como con los gastos públicos, cuyas atenciones también determina y regula, a través de su propio presupuesto[531].

Úriz Berián sigue las tesis de Aizpún Santafé, sobre entronque de las Leyes de 1839 y 1841 con el Convenio de Vergara, de cuya naturaleza jurídica participan[532].

Troncoso extrema más la posición, al afirmar que

> la Diputación Foral es, de derecho y de hecho, continuadora de las facultades, no solo de la Diputación y del Consejo de Navarra, sino de las Cortes de Navarra, y estas eran las que podían imponer tributos al antiguo reino. […] Navarra venía imponiendo tributos en su territorio, y esta potestad, que no se suprimió ni siquiera se modificaba, evidentemente continuó en Navarra, y su ejercicio corresponde al único organismo foral que se mantiene configurado en la Ley paccionada de 1841, que es la Diputación Foral.

El autor no razona opiniones tan audaces, ni explica sus contradicciones con la Ley de 1841[533].

Zubiaur, finalmente entiende que por el arreglo de Fueros:

---

[531] AIZPÚN TUERO, R., «El Convenio económico», *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho público*, Pamplona: Consejo de Estudios de Derecho Navarro, 1959, p. 17.

[532] ÚRIZ BERIÁIN, J., «Diputación Foral de Navarra. Sus organismos administrativos», *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho público*, Pamplona: Consejo de Estudios de Derecho Navarro, 1959, p. 44.

[533] TRONCOSO SAGREDO, M. Mª, «Las contribuciones e impuestos», *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho público*, Pamplona: Consejo de Estudios de Derecho Navarro, 1959, pp. 127-128.

> las facultades legislativas en el «orden constitucional» se fueron a las Cortes de la Nación, reteniendo las restantes la Diputación Foral, como heredera del reino.
>
> Lo judicial pasó a las Audiencias Territorial y Provincial, y a los jueces que de ella dependen.
>
> Lo «ejecutivo», en el «orden constitucional», fue al Gobierno de la Nación, quedando lo demás en la Diputación.

No indica tampoco los textos legales o constitucionales que fundamentan esa separación entre el orden constitucional y las restantes facultades legislativas, judiciales y ejecutivas, más propia de un Estado federal, que no parece lo fuese España en los años 1840; y que abonen el que la Diputación sea heredera del reino, que fue suprimido en 1834, y no tiene heredero[534].

Fuenmayor, al estudiar el Convenio con la Santa Sede sobre Universidades civiles, trata de la Ley de 8 de noviembre de 1941, por la que se aprueba el Convenio fiscal entre el Estado y Navarra. Después de analizar la clasificación en leyes ordinarias y fundamentales o constitucionales del actual ordenamiento jurídico español, continúa:

> Si ahora volvemos a la Ley paccionada de 1941, parece claro que, desde un punto de vista estrictamente formal –único que toma en consideración el principio de la jerarquía de las fuentes–, solo puede ser encuadrada por vía de exclusión de otros órdenes distintos, entre las leyes ordinarias. Pero bien se ve que esto es correcto solamente en el sentido de reconocerle poder activo para abrogar normas de fuente subordinada y normas anteriores de rango legal. Tal calificación de ley ordinaria no justificaría su resistencia –amparada por la disposición 6ª del artículo 3– a no ser modificada por una ley ordinaria posterior.
>
> Por eso, con buen criterio, Aizpún Tuero, para salvar sin duda el riesgo que entraña esa calificación, llama a las normas de la ley paccionada, «normas sobre delimitación de competencias». Por la forma de su establecimiento y por su contenido, son análogas a los convenios internacionales sobre la materia.
>
> A nuestro juicio, trátase de normas atípicas que, en rigor, no admiten ser clasificadas con el simple criterio de la escala jerárquica. Su peculiaridad solo puede advertirse con un criterio distinto, que toma en consideración la «competencia por razón de la materia», toda vez que la propia Ley paccionada sustrae a la competencia exclusiva de los órganos legislativos del Estado la materia objeto de la misma, y exige acudir al procedimiento del acuerdo.
>
> Lo que ocurre –a pesar de la norma especial sobre derogabilidad contenida en dicha ley–, es que no parece clara la garantía efectiva, por no existir un

---

[534] ZUBIAUR ALEGRE, J. Á., «Procedimientos y recursos», *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho público*, Pamplona: Consejo de Estudios de Derecho Navarro, 1959, pp. 155-176, p. 165.

> adecuado mecanismo para declarar nula la nueva ley, en aplicación del principio *lex prior derogat posteriori*. Las dificultades técnicas antes indicadas que ofrece la salvaguardia efectiva de las leyes fundamentales, se ven aumentadas en este caso[535].

Del Burgo juzga acertadamente la aplicación del Estatuto a Navarra que, por él, «había perdido su condición de reino para convertirse en mera provincia española. Y esta era su situación legal cuando se promulgó la Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación de Fueros»[536].

Ya hemos citado anteriormente a este autor, entre otros pasajes, en lo relativo al sentido de la audiencia en la Ley de 1839, que él hace equivalente a convenir o pactar, así como el analizar las modificaciones introducidas por las Cortes en el proyecto del Gobierno para la Ley de Arreglo de Fueros.

Respecto a la naturaleza jurídica, la califica de Pacto-Ley,

> pues de este modo resaltamos la auténtica naturaleza de la modificación foral que se hizo no en una Ley pactada entre el Parlamento y Navarra, sino en virtud de un pacto, ratificado por las Cortes y convertido en Ley. Primero fue el pacto, luego vino la ley[537].

Por lo demás, distingue el Pacto-Ley de 1841 y las modificaciones posteriores:

> Pero una cosa es el Pacto-Ley –paccionada se le viene llamando–, es decir la constitucionalidad, y otra los convenios que en virtud del Pacto pueden establecerse entre Navarra y el Estado, entre la Diputación y el Gobierno, un Ministerio o cualquiera otra entidad estatal o paraestatal. El Pacto –Ley paccionada de 16 de agosto de 1841– es inmutable, inconmovible punto de partida. Los Convenios pueden repetirse cuantas veces sean precisos, pero no pueden en modo alguno violar el Pacto, la Ley de 1841.

La calificación de *constitucional* para la Ley de 1841 aparece en otros lugares de la obra[538].

En el capítulo final que dedica a este tema, advirtiendo sobre la dificultad de encuadrar en las categorías jurídicas dogmáticas al régimen, entiende, siguiendo a Aizpún, que aquel constituye un pacto de *status*, constitucional, no auténtico, dentro de una unidad política o Estado, explicable solo por razones históricas, una auténtica carta de derechos forales, la Constitución actual de Na-

---

[535] FUENMAYOR, A. de, *El convenio, op. cit.*, pp. 209-214.

[536] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 147.

[537] *IBID*.., p. 427.

[538] *IBID*., pp. 447 y 419.

varra. Complementariamente lo califica de *Vereinbarung*, según el término de la técnica jurídica alemana, es decir, de unión o convención-ley, coincidencia de voluntades para la regulación de un nuevo *status* político, administrativo y económico de Navarra.

Guaita, refiriéndose al régimen fiscal de Navarra, escribe que «como muchos otros de orden administrativo, tiene su base en un pacto o convenio con el Estado». Acoge las doctrinas citadas en orden a la Ley Paccionada y su bilateralidad, y el criterio de Aizpún Tuero de que en el Convenio fiscal se trata de normas delimitadoras de competencias, de Derecho interregional[539].

Otros autores niegan al régimen foral la condición de pactado, en el sentido que se da en las doctrinas anteriores.

Destaca en ellos Albiñana, que ha estudiado el régimen foral en varias de sus obras. Poniendo el acento en lo fiscal, este autor estudia las disposiciones que han ido modificando el régimen navarro desde la Ley de 1841, a la que niega el carácter de paccionada, citando el discurso de Cánovas del Castillo de 1876, y la R.O. de 30 de abril de 1862, basándose en el procedimiento de elaboración de dicha Ley discutida precepto por precepto en las Cortes, y no sobre la totalidad de su articulado. Reivindica la potestad legislativa y tributaria del Estado, pues «la soberanía tributaria es consustancial con su origen y naturaleza», y negando a las Diputaciones de Álava y Navarra el poder «originario» tributario, aunque pueden tenerlo «delegado», con fundamento en el Fuero de los Españoles, artículo 9º; por lo que el término «Concertado» que se atribuye a las contribuciones que aportan aquellas «solo puede la expresión de un modo de **gestión tributaria**»[540].

También Amorós Rica pone en duda el carácter de Convenio o pacto. Recoge la opinión corriente sobre el pacto, basada en el oficio de Cortina, y expresa:

> Este título de Ley paccionada, como puede observarse, se lo han dado exclusivamente los navarros, ya que el Gobierno español ha rechazado este nombre, y así hace Cánovas del Castillo en la sesión de 7 de julio de 1876. Indudablemente es precaria la denominación utilizada cuando solo se basa en el oficio a que nos hemos referido[541].

---

[539] GUAITA, Aurelio, *Derecho Administrativo Especial*, Zaragoza: Librería General, 1960, vol. I, p. 320.

[540] FUENTES QUINTANA, E. y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Sistema Fiscal Español, op. cit.*, pp. 736 y 738.

[541] AMORÓS RICA, N., *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix y Barral*, Barcelona: Seix, 1952, vol. 4, pp. 738-734.

Tratemos de enjuiciar las opiniones y criterios expuestos, agrupando en lo posible los de igual matiz.

A) Se ignora el cambio constitucional de 1834-1836 y se empalma con el tratado de incorporación de 1515.

La omisión, considerado el estudio realizado en la primera parte[542], es tan crasa que no tenemos que insistir en la falta de fundamento de tal opinión que, sin embargo, es uno de los principales fundamentos de la argumentación de Morales en 1876, de Los Arcos en 1893, del folleto de Aizpún Santafé, de Oroz, de varios de los participantes en el *Curso de Derecho foral*, etc.

La postura firme del Gabinete de Martínez de la Rosa, en contra del dictamen de la mayoría del Consejo de Gobierno, órgano consultivo de la reina gobernadora, determinaron el acto de poder constituyente de esta, la promulgación del Estatuto Real, que para Navarra tenía la máxima trascendencia, la pérdida de su condición de reino y de todos los órganos de gobierno, es decir, sus propias Cortes estamentales (ya inadecuadas a la situación de la época), el Consejo Real y la Diputación del reino, pasando a ser provincia española.

Fue una decisión histórica del Gobierno, de difícil resolución, por lo que podía influir en el curso de la guerra, aunque quizá pensasen el Gabinete y la Corona que precisamente con ocasión de la lucha había de afirmarse la unidad nacional.

Pero es que, además, en el año 1836 se restablece por la Corona la Constitución de 1812, y las Cortes constituyentes sancionan la Constitución de 1837, en uso de la soberanía nacional, que es el marco constitucional en el que se desenvuelven las negociaciones del Convenio de Vergara y el arreglo de Fueros.

B) Otra posición es la de aquellos que opinan que la Ley de 1841, trae causa del Convenio de Vergara, y por ello participa de su misma naturaleza de pacto.

La opinión es sostenida principalmente por Aizpún, a quien siguen después algunos escritores. Arrancando de la proclama de Espartero en Hernani, en 1837, y recogiendo algunas frases de Arrazola, ministro de Justicia en el debate de las Cortes de la Ley de 1839, según el cual, «los Fueros entraban como condición indispensable de los que se han sometido», y que habían sido medio de concluir la guerra, cree «evidentísimo que para llegar a la paz de Vergara fue condición sustancial la conservación de los Fueros».

---

[542] Como se ha advertido en la introducción, los de RODRÍGUEZ GARRAZA y DEL BURGO, son complementarios con el nuestro y ofrecen una visión conjunta y creemos que bastante completa, de la trascendencia de la supresión del Antiguo Reino de Navarra.

El contraste con lo ocurrido realmente en el Convenio de Vergara es clarísimo. El relato de la documentación hecho en la segunda parte y el debate de las Cortes de la Ley de 1839, demuestra **sin ningún lugar a dudas** la ausencia de todo compromiso jurídico en Vergara, y que solo existió una recomendación de Espartero al Gobierno, que este podía o no atender, aunque efectivamente la atendió, pues había hecho durante las negociaciones la oferta de presentar el proyecto de Ley a las Cortes. También ha quedado demostrado que Navarra y Álava no pudieron fundar sus peticiones en el Convenio de Vergara, que no les afectaba, puesto que no se adhirieron al Convenio las divisiones carlistas navarras y alavesas, a pesar de haberles permitido esa opción el artículo 7º del mismo. La inclusión de ambas provincias en el ámbito de la Ley fue una concesión política de las Cortes y el Gobierno, de ninguna manera un pacto.

También Del Burgo opina en contra de este criterio de Aizpún[543].

Igualmente está comprobado que en todo momento el Gobierno y Espartero mantuvieron antes y después de las negociaciones del Convenio que solo las Cortes podían decidir sobre los Fueros, y que no podían tomar ningún compromiso en ese sentido, salvo el de proponer al Poder legislativo el Proyecto de Ley.

C) Para Aizpún Santafé, la Ley de 1841, es también un pacto de *status*, en el sentido que hemos indicado[544]. Esta denominación la apoya en el criterio de que en esa fecha tenía validez el pacto de incorporación de 1515, y ya se ha visto que esto es insostenible. «Navarra carecía en 1839 de personalidad jurídica como reino de por sí», escribe del Burgo, en igual sentido que lo que hemos defendido en este trabajo. No siendo unidad política, no podía celebrar tal pacto.

Pero del Burgo entiende aprovechable el concepto de pacto de *status*, no como perfecto tratado entre dos Estados, como unidades políticas independientes, sino como «pacto constitucional no auténtico dentro de una unidad política», que «se explica solo por razones históricas». El concepto lo toma de Schmitt, al igual que Aizpún[545].

Parte el autor alemán de la distinción entre pactos «libres» o contratos, entre individuos, esencialmente distinto del pacto entre dos unidades políticas, que establece entre aquellos relaciones de contenido mensurable y rescindible en principio, por lo que sería inmoral y antijurídico que abarcaran a la totalidad de la persona; y pacto de *status*, que:

---

[543] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 220. Ver también RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, *op. cit.*, pp. 327-329.

[544] AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica*, pp. 506-507.

[545] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución, op. cit.*, pp. 71-73.

funda una relación permanente de vida que abarca a la persona en su existencia, e introduce una ordenación de conjunto que no consiste en diversas relaciones solo mensurables, ni puede ser suprimido por libre rescisión o revocación. Ejemplos de tales pactos de *status* son: esponsales y matrimonio, establecimiento de la relación de funcionario; en otras ordenaciones jurídicas: pactos de pleitesía feudal, comunidades juramentadas, etc.[546]

En otro apartado del Burgo trata del pacto constitucional no auténtico:

«Pero Schmitt reconoce la posibilidad de un pacto constitucional no auténtico dentro de una unidad política». Se explica solo por razones históricas.

Ejemplo de pacto constitucional no auténtico son las llamadas constituciones pactadas, propias de la transición del Antiguo Régimen a los regímenes constitucionales. La Constitución era un pacto, no era otorgada, sino pactada entre príncipe y representación nacional; la Constitución era una ley en tanto que se exigía para una ley la cooperación y anuencia de la representación popular.

¿Por qué no considerar el Pacto-Ley como pacto constitucional no auténtico, por haberse dado en el seno de una unidad política? Al igual que las Constituciones pactadas el hecho se produjo por razones históricas. La necesidad de sancionar jurídicamente la integración de Navarra en la comunidad española, integración que aunque realizada ya desde 1836, no se había consumado del todo a causa de los problemas que comportaba el restablecimiento del régimen foral por la Ley de 25 de octubre de 1839. Navarra no se convirtió por dicha Ley en reino independiente, pero tampoco era una mera provincia. Se trataba, como hemos dicho muchas veces, de una provincia foral. Y esto pesaba de tal manera en la conciencia política de la época que se consideró por las propias Cortes de la Nación que la modificación definitiva de los Fueros de Navarra no podía hacerse sin su anuencia.

La Diputación no era la representación legal de un reino independiente, sino el órgano rector de Navarra como provincia foral. Pero, moralmente la Diputación había tomado sobre sí el peso de la personalidad histórica de la vieja Monarquía pirenaica. Y lo que es más importante: en la mente de cuantos intervinieron en la génesis del Pacto-Ley se encontraba la idea de esa indiscutible personalidad.

Esta es la única explicación política, desde luego, del hecho anómalo desde el punto de vista estrictamente legal, de una provincia pactando con el resto de la Nación su *status* político, administrativo y económico, en una palabra, estableciendo de común acuerdo una norma objetiva que fundaba una relación permanente de vida y que abarcaba a la persona en su existencia.

Los navarros perdían su naturaleza navarra, de la que hasta entonces habían gozado, para adquirir la nacionalidad española y los derechos públicos, estable-

[546] *IBID*., p. 77.

> ciéndose asimismo, las normas de Derecho que regularían en adelante su actividad individual. Se organizaba su vida política y administrativa, señalándose cuáles serían las instituciones que en lo sucesivo regirían a Navarra.
>
> Además, al sancionarse el Pacto por una Ley, entraba aquél a formar parte del cuerpo de legislación española, quedando sujetos a sus preceptos todos los miembros de la unidad política, fueran navarros o no.
>
> Una regulación tan sustancial del *status* de Navarra se consideró que no podía hacerse sin su consentimiento.

Hace después del Burgo un repaso de varias incidencias de las negociaciones y del debate parlamentario de la Ley, para concluir que, a su juicio, el «Pacto foral de 1841 es un pacto de *status*, que conforme a la doctrina sentada por Carl Schmitt, podría calificarse como Pacto constitucional no auténtico, por darse dentro de una unidad política, obedeciendo a razones históricas»[547].

Veamos la insuficiencia de base de las opiniones de ambos autores, fundamentando la negativa también en Schmitt.

No puede ser la Ley de 1841 un pacto constitucional auténtico, como dice Aizpún Santafé, ya que «un auténtico pacto constitucional supone, al menos, dos partes existentes y subsistentes, cada una de las cuales contiene en sí un sujeto de un Poder constituyente, siendo, por tanto, una unidad política. Un auténtico pacto constitucional es, normalmente, un pacto federal»[548]. Navarra había dejado de ser unidad política independiente en 1834; pasó a ser y seguía siendo en 1840 una provincia. Esto es evidente, y así lo reconoce del Burgo.

Pero tampoco puede aceptarse la calificación de pacto constitucional no auténtico:

a) Del Burgo omite al transcribir a Schmitt un dato esencial. Lo que dice que es un ejemplo, el de las Constituciones pactadas en las Monarquías constitucionales, en Schmitt es el solo caso en que aplica el concepto. Escribe así el autor alemán:

> El *pacto constitucional* dentro de una unidad política. Esa idea de un semejante pacto constitucional se explica **solo** por razones históricas y **una situación especial**: el *dualismo* de la Monarquía constitucional[549].

Después explica cómo está destinado ese pacto a resolver la dualidad pueblo-príncipe como sujetos de Poder constituyente, que es situación bien distinta a la que consideramos en 1841, en que rige la Constitución de 1837.

---

[547] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 509-511.

[548] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución, op. cit.*, p. 71.

[549] *IBID.*, p. 72. La negrita es nuestra.

b) El concepto, pues, no es directamente aplicable según Schmitt. Pero tampoco es posible la analogía.

No había necesidad de sancionar jurídicamente la integración de Navarra en la Comunidad española, pues estaba integrada ya desde 1834-1836, como del Burgo reconoce explícitamente en varios pasajes[550]. Que subsistiera algún problema no quiere decir que la integración no estuviere hecha jurídicamente.

Todavía es menos admisible el que las Cortes reconocieran que la modificación de Fueros de Navarra no podía hacerse sin su anuencia, si esta se traduce como es su tesis, por consentimiento.

Pero, sobre todo es que no existe el pacto o convenio bilateral inmodificable sin el consentimiento de Navarra. Mas aquellas dos últimas razones nos introducen en la esencia del problema.

Antes de entrar en este planteamiento fundamental, anotemos la imposibilidad de aplicar a la Ley de 1841 la técnica de un contrato de Derecho privado, en una cuestión de Derecho público, remitiendo por brevedad a la crítica que del Burgo hace de los criterios de Alonso y Oroz, en ese punto que compartimos en general, salvo lo referente a que se modificaba la organización constitucional de Navarra, afirmación no correcta[551].

Entendemos, pues, que no es posible admitir que el régimen foral navarro constituya un pacto o convenio que requiera necesariamente para su modificación el consentimiento de ambas partes, y no se pueda realizar si no existe ese mutuo consentimiento.

En primer lugar, abona este criterio el utilizar en su recto sentido el concepto de la audiencia a las Provincias Vascongadas y Navarra, ordenada en el artículo 2º de la Ley de 1839 y en otras disposiciones posteriores. Por la importancia de este asunto se le han dedicado varios capítulos de la segunda parte y alguno de la tercera, ya que el origen de la tesis de convenio está precisamente en el momento en que el precepto de oír a las Provincias se desorbita y se sustituye por el de pactar. Ha quedado demostrado repetidamente que el «oyendo **antes**», la audiencia **previa**, se entendió en el verdadero significado de la consulta, de informe, de manifestar la opinión de esa provincia, como explicaba el diputado navarro Madoz en el debate de la Ley de 1839; de «consultar a Navarra su opinión», como decía la Diputación en la exposición de 15 de noviembre de 1839. Es especialmente expresivo el diálogo entre Madoz y Cortina en las Cortes; y el oficio de nombramiento de los comisionados del Gobierno, que marca el carác-

---

[550] Ver por ejemplo DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, p. 147.

[551] DEL BURGO, J.I., *Origen y fundamento, op. cit.*, pp. 502-507.

ter preparatorio de los trabajos de los comisionados, que después examinará el Gobierno, para proponer en su día a las Cortes el proyecto.

Recordemos la energía con que Cánovas rechaza en 1876 la táctica dilatoria de los comisionados vascos, y cómo exige que se cumpla lo que la audiencia significa: «Los comisionados deben ser oídos y no es él [el presidente del Consejo de Ministros] quien debe ser oído por los comisionados; y menos aún puede admitirse que después de ser oído él, se transmita a las Diputaciones lo que él haya oído para que sobre ello resuelvan; sería la más completa inversión de la Ley de 1839». Y como de Navarra se ha tratado ampliamente en el texto, aportamos otro informe sobre la audiencia respecto a Vascongadas. Se trata de un dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, fechado el 30 de octubre de 1906, sobre el Concierto con las Provincias Vascongadas:

> Y entiéndase bien que el cumplimiento de este requisito no significa que el Poder Central tenga que someter su decisión al informe de aquellas corporaciones, sino que observada esa condición, que obedece sin duda a deseos de mayor acierto en la indagación de lo justo y conveniente, el Gobierno es árbitro de resolver en definitiva conforme a los supremos dictados del interés general de la Nación. Si de otra manera se entendiese, habría que forzar el sentido gramatical del verbo oír, sentando su sinonimia con acatar y llegando al absurdo de reconocer que en este asunto el Gobierno habría de ser el verdadero gobernado[552].

La Ley de 1839 había ordenado al Gobierno proponer a las Cortes la modificación de los Fueros oyendo antes a las Provincias Vascongadas y Navarra. Los medios que el Gobierno emplease para preparar esa propuesta y oír o informarse de las provincias eran indiferentes al Poder legislativo, y no limitaban ni podían limitar en modo alguno las facultades que a este le correspondían por la Constitución. El Gobierno deseó «más», como hemos indicado, pues quiso y le fue posible presentar el proyecto a las Cortes con la conformidad de la Diputación, lo que fue previsión digna de alabanza, pero sin que ello supusiera compromiso jurídico ni condicionamiento alguno ni para el Gobierno, que podía presentar al Parlamento lo que tuviera por conveniente, ni para este. Es más, si el Gobierno hubiera tenido el propósito de celebrar con Navarra un convenio obligatorio, que no lo tuvo, hubiera carecido de validez por anticonstitucional, pues salía de su competencia. No insistimos más en este punto.

Ha de examinarse el valor de la disposición general sexta del artículo 3º del Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, repetido en las posteriores modificaciones tributarias, según el cual «la modificación del régimen establecido en el presente Decreto deberá hacerse, llegado el caso, por el procedimiento

---

[552] Archivo Histórico Nacional, Hacienda, Legajo 11, 520.

guardado para su adopción». Ya quedó explicado que el precepto se toma del Real Decreto de 4 de noviembre de 1925, de Bases de aplicación del Estatuto Municipal, y lo que en ese caso significaba, que eran supuestos distintos que en el caso de la modificación fiscal de 1927.

El procedimiento seguido para esta última fue el de convocatoria del Gobierno por mediación del gobernador civil, nombramiento de comisionados, negociaciones, firma del acta, elevación al Gobierno de las Bases acordadas, y promulgación por el Poder legislativo del Real Decreto-Ley.

¿Significa que la Diputación no puede pedir la modificación del régimen?, ¿qué valor tiene la disposición ante una nueva disposición con fuerza de Ley que ignore el precepto de seguir ese procedimiento?

Unos hechos han de observarse. La Diputación no ha solicitado nunca la modificación del régimen. Y las convocatorias posteriores las ha hecho el Ministerio de Hacienda, no el gobernador civil. Nada se opone a que la Diputación pueda pedir cualquier modificación. Habría que hacerse a través del Gobierno, su superior en el Poder ejecutivo, y no tiene por sí la Corporación facultad suficiente para exigir que se eleve a las Cortes el correspondiente proyecto.

Por lo demás, jurídicamente la disposición general sexta no vincula a las Cortes, que tienen facultad suprema para decretar una Ley cuando lo juzguen necesario, lo que no prejuzga que políticamente sea más o menos acertado el prescindir del procedimiento.

Schmitt distingue entre la Asamblea constituyente, que puede en la Constitución sujetar al Parlamento ordinario a ciertas prescripciones y el

> resultado absurdo y torcido de que un Parlamento, mediante acuerdos adoptados por simple mayoría, pudiera vincular a todos los siguientes Parlamentos, elegidos por el mismo pueblo y a través de los mismos métodos democráticos, haciendo exigible una mayoría cualificada para la supresión de ciertas leyes (no distintas cualitativamente), que fueron puestas en vigor por una simple mayoría[553].

Creemos que estamos ante un caso análogo.

En otro sentido, ya se ha transcrito la acertada observación de Fuenmayor de que no aparece clara la garantía efectiva de que la cláusula se cumpla, al no existir un procedimiento de declaración de nulidad de la Ley posterior decretada y promulgada sin ese requisito. La comparación la hace el citado profesor con precepto análogo del Convenio con la Santa Sede, sobre Universidades; pero entendemos que tal comparación no es válida, ya que el Convenio con la Santa Sede es un verdadero pacto internacional que, a pesar de su peculiaridad ecle-

---

[553] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución, op. cit.*, pp. 30-31.

siástica, para este efecto es como contraído entre dos Estados; en tanto que el pretendido pacto del régimen foral navarro adolece de ese esencial requisito: la Diputación es órgano subordinado dentro del Estado.

Repetimos que a nuestro juicio la cláusula no obliga por sí al Poder legislativo. Debe entenderse, por el contrario, que por su mandato sí obliga al Gobierno, al que las Cortes podrían devolver un proyecto de Ley que no cumpliese el mencionado procedimiento.

Mas aquí se plantea un problema: ¿se habla de solo procedimiento, o no basta seguir un determinado proceso sino que es preciso llegar a un acuerdo?

Pero si conceptual y moralmente no es posible exigir un acuerdo cuando cualquiera de las supuestas ambas partes contratantes entiendan que no deben prestar su conformidad, se llega entonces a la entraña del asunto, a la falta de base de la tesis del pacto, a la cuestión de soberanía.

Los autores no se han planteado esta cuestión en su integridad y, desde su posición de necesidad de previo Convenio, se limitan a indicar la ausencia de un mecanismo adecuado para resolverla, sin llegar a deducir que el mecanismo no es preciso, porque el pacto no existe en el sentido que se le asigna. Ha de advertirse que una cosa son las discrepancias que puedan suscitarse en la aplicación de la Ley, o Decreto legislativo, y otra distinta la falta de acuerdo para establecer o modificar un convenio, aunque no dejan de estar relacionadas.

Digamos, antes de proseguir la afirmación, que la indicación del procedimiento en la repetida disposición sexta, en el caso de que no se admita el convenio, no carece de utilidad, sino que la tiene, y es la que da el sentido correcto al precepto: se está en el caso de la audiencia, de las conversaciones, de los trabajos preparatorios de una disposición del Legislativo, que este ha de dictar con entera libertad, pero con más garantías de acierto si le antecede esa preparación, como la tienen los informes del Consejo de Estado cuando preceden a una disposición o a un acto administrativo.

Ya es de extrañar que el arreglo de Fueros de 1841, preparado con tanto esmero y con excelente buena disposición del Gobierno y de la Diputación, incurriese en dos omisiones de tanta importancia: la de no indicar en el texto legal que lo elevado a ley era un verdadero pacto inmodificable sin el consentimiento de la Diputación, y la de no prever el procedimiento para resolver el caso en que los supuestos contratantes no llegasen al acuerdo.

Ha de advertirse una vez más que no estamos en un terreno de política, en el que siempre será deseable que haya consultas, conversaciones, y en ellas se llegue a la conformidad mutua, sino en un plano jurídico, en el que ha de sostenerse que no puede existir el pacto que vincula al Poder legislativo, ni es admisible el supuesto de que no habiéndose llegado a acuerdo dentro de los órganos del

Poder ejecutivo, aunque sean de distinto rango, el Legislativo no pueda disponer por sí de lo que estime necesario.

Si el pacto no puede ser de carácter constitucional, porque no se dan las dos unidades políticas independientes que lo han de contraer, tampoco puede existir de carácter legislativo, convenio como acuerdo necesario y previo que se formaliza en ley ordinaria, precisamente porque es anticonstitucional, al negar en definitiva la potestad suprema, soberana, del Poder legislativo de legislar para todo el territorio nacional.

La vigorosa afirmación de Cánovas lo expresa con claridad en 1876, frente a Morales y demás diputados de Navarra, calificando de «error gravísimo, que ruego a V.S. que retire de su pensamiento y de sus palabras», el criterio expuesto por Morales de «la falta de derecho para alterar el estado de cosas creado por la Ley de 1841, no sé bien si por parte del Gobierno, en lo cual hubiera dicho perfectamente, o si por parte de los Poderes públicos». Remitimos a la tercera parte en que se ha estudiado el debate de la Legislatura de 1876, y en el que expresa también que «no hay, pues, pacto ninguno en la Ley de 1841, porque si lo hubiera, la Ley misma debería consignarlo»; que las conversaciones y los demás precedentes que tuviera la Ley «no alteran ni en poco ni en mucho el perfectísimo derecho con que las Cortes con el Rey legislaron para Navarra, como podían legislar para otra cualquiera provincia de la Monarquía»; que la Ley de 1841 es, por ello, una ley ordinaria; sin interpretación de las conversaciones como «aquiescencia generosa en las personas a quienes se ha de aplicar la ley, a fin de mejorarla con sus observaciones y facilitar su ejecución»; y, finalmente su rotunda afirmación final de que «entre el Rey con las Cortes por un lado y cualquiera de sus provincias por otro, no hay pacto posible». Todo ello constituye una auténtica definición del régimen navarro.

En el mismo sentido se expresó la Real Orden de 30 de abril de 1862, sobre Montes, en la que se indica que «lo especial que conserva Navarra en virtud de las Leyes de 1839 y 1841, está sujeto a todas las alteraciones que el poder legislativo de España tenga por conveniente hacer», y «que debe entenderse así, por haber sido una cosa que ese poder tuvo a bien respetar, no mediante una ley contractual, que no ha existido ni podido existir desde la Ley de 1839, cuyos dos artículos distan mucho de ser la quimérica *pacta conventa*, sino por altísimas razones de conveniencia e interés público, y en toda la plenitud presente y futura de la Soberanía»[554].

---

[554] Citado por ILARREGUI, P., *Temas Forales, op. cit.*, pp. 72-73. La Disposición completa, muy importante, figura en MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración española*, voz «Montes», 7-456.

Schmitt nos da una magnífica expresión de esa supremacía del Estado al tratar de las garantías institucionales:

> El Estado moderno es una unidad política cerrada y, por su esencia, el *status*, es decir, un *status*. No puede reconocer en su seno ningún *status* de Derecho público dado antes que él o sobre él, y por ello, jurídicamente equiparado, y mucho menos miembros intermedios que sobresalgan por encima de él o junto a él, con independencia de su esfera. Con *status* tales, dados con independencia respecto de él, no puede tener relaciones de Derecho político, es decir, internas, sino solo relaciones de Derecho internacional[555].

En el mismo sentido, Santamaría de Paredes define la soberanía como «el Poder Supremo, uno e indivisible, intransmisible, imprescriptible e inviolable del Estado», y al explicar por qué la soberanía debe ser una, escribe:

> Suponiendo, hipotéticamente, que hubiese varias soberanías, tendrían que ser subordinadas o coordinadas; si lo primero, la soberanía superior sería la verdadera soberanía; si lo segundo, teniendo voluntades opuestas no podrían coexistir juntamente, y para resolver el conflicto, habría de prevalecer la una sobre la otra[556].

Coincide esta doctrina con el artículo 2.1. de la Ley Orgánica del Estado, texto refundido aprobado por Decreto 779/67 de 20 de abril, según el cual «la soberanía nacional es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión».

Consignemos brevemente otras razones que confirman el criterio de no admisión del pacto:

a) Se ha demostrado el respeto absoluto a la Constitución de 1837, que fue el centro del debate parlamentario de la Ley de 1839, y cómo quedó claro que el Poder legislativo era nacional. La tesis del pacto, que termina negando la posibilidad de que el Legislativo decida sin la conformidad de la Diputación, es anticonstitucional, y la base del arreglo de Fueros fue el respeto a la Constitución.

b) El estudio de la documentación relativa a las negociaciones de 1840, las correcciones exigidas por el Gobierno por respeto a la Constitución, las modificaciones hechas por las Cortes en uso de la potestad legislativa, sin audiencia a la Diputación, inconcebibles si de un tratado o pacto bilateral se tratase, etc.,

---

[555] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución, op. cit.*, p. 201.

[556] SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Político*, Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1903, pp. 151-152. Modernamente los tratadistas de Derecho Político emplean más los términos de «Supremacía», «Poder Supremo», etc. Para los efectos de este trabajo no es preciso entrar en esta cuestión. Ver por ejemplo ZAFRA VALVERDE, J., *Teoría fundamental, op. cit.*, pp. 79-82.

hacen imposible la admisión del criterio de que la Ley de 1841 es paccionada, tal y como hemos visto en la segunda parte.

c) Como se ha recordado en los debates parlamentarios, no podría aceptarse que los representantes de las provincias forales participasen del Poder legislativo para todas las restantes provincias, en tanto que las Cortes tuvieran limitada su facultad en aquéllas, subordinándola al consentimiento de la Diputación.

d) Se objeta que se firman las actas de convenio. Debe indicarse que actas semejantes se firman al final de las negociaciones en los llamados «conciertos» con las Provincias Vascongadas, sin que los autores navarros admitan la igualdad de condición jurídica de los regímenes[557]; que se califican de «Bases», que «se elevan al Gobierno», marcando el rango superior de este; los cambios que existen de las actas a los textos legislativos[558], etc. Su finalidad es autentificar el resultado de las conversaciones, para conocimiento del Gobierno y de la Diputación.

3. RÉGIMEN LEGAL

El régimen foral navarro es un régimen legal, establecido por dos leyes importantes, las de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841, y modificado por otras posteriores, que han sido estudiadas en este trabajo.

No es constitucional, porque fue condición primordial de su definición en las leyes citadas el respeto a la Constitución; podían concederse los Fueros que no se opusieran a ella.

Ha subsistido el régimen a través de las distintas constituciones, precisamente porque estaba sujeto a ellas y no las contradecía, pues como indica Schmitt, «las anteriores leyes y ordenanzas siguen en vigor sin más, es decir, sin un acto especial de recepción, en tanto no contradigan la nueva regulación»[559].

Otra razón en este mismo sentido es que, como hemos estudiado, el artículo 71 de la Constitución de 1837, remitía a ley ordinaria la organización y funciones de los ayuntamientos y diputaciones, habiéndose continuado el precepto en las restantes constituciones, salvo en algún breve período, como en las constituciones republicanas.

---

[557] Pueden verse por ejemplo en el mencionado Legajo 11.520, de la Sección Hacienda del Archivo Histórico Nacional.

[558] Ver por ejemplo los señalados entre el acta impresa por la Diputación de 12-8-1927 y el texto del Real Decreto-Ley del 15 siguiente, pp. 480-483.

[559] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución, op. cit.*, p. 108.

Actualmente la remisión a la ley ordinaria está establecida en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Estado, incluida en el grupo de las fundamentales o constitucionales.

Tienen las dos leyes de 1839 y 1841 identidad de materia (regulación de organización y funciones de provincias y diputaciones), de naturaleza jurídica (regímenes común o especial definidos por ley ordinaria), y de valoración o importancia, con otra disposición histórica, el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, de división del territorio español en provincias, división que ha subsistido a través de todas las constituciones, con la citada salvedad. La trascendencia de todas ellas, como en general, de todas las leyes de regulación de la vida local, es indudable. La duración de los citados regímenes general y especial indica el arraigo y la firmeza que han adquirido, así como el cuidado que se ha de tener en su normativa y cumplimiento, y también la necesidad de adaptarlos cuando cambian considerablemente las condiciones sociales o políticas y económicas sobre las que están fundamentados, variaciones que se harán por ley.

Como se ha expuesto repetidamente, cuando hablamos de régimen foral, nos referimos a lo que como tal se regula en la Ley de 1841, modificado por leyes posteriores, ya que en la organización y atribuciones de la Diputación provincial de Navarra una parte importante es de carácter general a todas las diputaciones, si bien en ocasiones sea difícil la separación, como hemos visto en esta cuarta parte.

Ha de hacerse observar que la confusión que caracteriza al régimen, según se ha indicado en varias ocasiones, afecta también a ciertos términos usados en los textos legales reguladores, incurriendo en la contradicción de que trata Zafra cuando no se designa con denominaciones diferentes a las varias manifestaciones del Estado, como persona jurídica, y entran en relación los intereses distintos de los entes territoriales, institucionales, etc. que integran el Estado[560].

El Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, y las restantes disposiciones modificadoras de la parte de tributos generales del régimen foral navarro, establecen repetidamente la contraposición Estado-Navarra, Estado-Diputación, como si Navarra y su Diputación no formaran parte de la nación y del Estado español. Nos parece que la Ley de 1841 es más correcta en este punto, al no emplear el término Estado, que es sustituido por el de Gobierno, que es el ejecutor dentro del Estado de las decisiones legislativas.

Otra precisión debe hacerse de gran significado. Fue esencia del sistema constitucional del antiguo reino de Navarra la potestad legislativa de las Cor-

[560] ZAFRA VALVERDE, J., *Teoría fundamental, op. cit.*, pp. 349-350.

tes por brazos con el rey, en equilibrio y contrapeso de las dos instituciones; la independencia del Legislativo y el Ejecutivo; la prohibición de legislar que tenían el Real Consejo y la Diputación del reino. Las Cortes navarras fueron especialmente celosas de su exclusiva potestad de legislar: «Las leyes, las disposiciones generales a manera de ley ni las ordenanzas decisivas no se hagan sino a pedimento y con voluntad, consentimiento y otorgamiento de los Tres Estados», señalaban las leyes 3, 4 y 12, título 3, libro I de la *Novísima Recopilación*. En el preámbulo de la Ley 25 de las Cortes de 1828-1829, que fue el precepto declarado vigente en la Ley de 1841, sobre propios, rentas y expedientes de los pueblos, las Cortes censuraban que a pesar de las disposiciones de las Cortes anteriores, «se está observando en el día un sistema casi enteramente contrario a la autonomía municipal, pues el Real Consejo a título de abusos o por otros motivos se ha ingerido en el manejo de los propios y rentas, cortando las facultades que con arreglo a las enunciadas leyes tenían los ayuntamientos…»[561].

Cuando tantas veces se quieren atribuir facultades de soberanía supremas a la Diputación de Navarra, como se ha visto antes en varios autores, llegando a designarla como sucesora de las Cortes de Navarra con facultad legislativa y tributaria propias, no solamente se enuncia una tesis que iba contra la Constitución, cuyo respeto es la clave del arreglo de Fueros, y contra las actuales Leyes Fundamentales del Estado español, sino que se va contra lo más esencial del Fuero, de la estructura constitucional del antiguo reino, que nunca hubiera permitido tal desafuero o invasión de las funciones del Poder legislativo, ni tampoco la actuación en este de solamente las Cortes por brazos, prescindiendo de la Corona. Y es que en esta estructura del reino de Navarra se tenía buen cuidado de no caer en el monopolio de poder, en la falta de garantías jurídicas, que supondría ahora dejar a la Diputación como legisladora y ejecutora, sin control de otro poder supremo, porque la sujeción al Poder judicial no puede corregir el abuso legislativo, ni el absurdo técnico, pues está constreñido a controlar la aplicación de las disposiciones[562].

Las Leyes de 1839 y 1841, las de 1876-1877, 1893, 1927, etc., son inequívocamente leyes importantes, pero ordinarias (no fundamentales en el actual ordenamiento español), y no contienen ningún pacto en el sentido de ser inmodificables sin previo convenio o consentimiento de la Diputación Provincial de Navarra. Con tales leyes deben cumplirse en lo que realmente constituyen sus preceptos y en cuanto mantienen su vigencia; pero igualmente pueden ser modi-

---

[561] *CUADERNOS DE LAS CORTES de Navarra*, col. Biblioteca de Derecho Foral, núm. 3, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1964, pp. 459-460.

[562] Ver sobre el sistema fiscal lo que indicamos en el capítulo anterior.

ficadas, derogadas o sustituidas por el Poder legislativo del Estado, en uso de su poder supremo o soberano, con sujeción a la Constitución, poder del que siempre forman parte los representantes navarros con los de las demás provincias, todos los cuales, ya elegidos, no son sino representantes de toda la Nación.

No nos sirven conceptos privatísticos ni el Derecho Internacional. Se trata de unas disposiciones de Derecho público interno, que obligan a todos los nacionales en los términos de la Ley, y para las cuales el Poder legislativo tiene toda la competencia, dentro de la sujeción a la Constitución, o a las Leyes Fundamentales del actual Régimen. No obstante, sin rozar para nada la soberanía, los poderes supremos, pueden tener y tienen facultades o atribuciones de orden delegado o complementario, siempre sujetas al principio de legalidad y para defenderlas tiene naturalmente la Diputación, como otras corporaciones o ciudadanos, todas las facultades que el ordenamiento jurídico y el Poder judicial suponen, y especialmente los que dentro del ordenamiento puedan crear las propias leyes reguladoras de su régimen.

Ha de hacerse mención especial de la potestad impositiva, porque aunque participe con un carácter general de la potestad legislativa, se da en ella la característica de ser establecida específicamente en las constituciones, complementándola con la del deber constitucional ciudadano de contribuir a las cargas públicas.

Ya se ha visto en la segunda parte cómo para respetar los artículos 6 y 73 de la Constitución de 1837 que establecían el deber de contribuir y el principio de legalidad impositiva, el Gobierno introdujo reformas esenciales en las Bases para el arreglo de Fueros, reajustando las facultades de la Diputación y modificando las instrucciones de esta de manera que se salvaba el principio de legalidad. También se han estudiado extensamente las Leyes de 1876-1877 y 1893, decretada la de 21 de julio de 1876 con audiencia previa, pero con la oposición de la Diputación; y las restantes, sin audiencia de la Diputación y con su oposición. Asimismo, se ha analizado la reforma tributaria de 1927, preparada en unas negociaciones con la Diputación, terminada con firma del acta final, y promulgada por el Legislativo con algunos cambios de términos que salvan la potestad legislativa, y aparte de las dificultades para la fórmula general del acuerdo y la negativa del Gobierno, expresada por Calvo Sotelo, de negarse a una declaración que pudiera implicar «que los nuevos impuestos del Estado no podrán ser aplicados en Navarra sin el acuerdo de la Diputación».

Los preceptos de las Leyes Fundamentales en vigor son[563]:

---

[563] Por Decreto 779/1967, de 20 de abril, se aprobaron los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino. Ver Leyes Fundamentales, B.O.E, Madrid, 1969, 19-29.

-Ley de Principios del Movimiento Nacional, IX. «Todos los españoles tienen derecho… a una equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales…».

-Fuero de los españoles, art. 9: «Los españoles contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas, según su capacidad económica. Nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a la Ley votada en Cortes».

-Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, art. 2: «La facultad originaria de establecer tributos es exclusiva del Estado y se ejercerá mediante Ley votada en Cortes».

-Art. 5: «Las Provincias y Municipios podrán establecer y exigir tributos dentro de los límites por las leyes fijados».

He aquí definidos en esas disposiciones tanto el deber de contribuir y el derecho de que se repartan las cargas con equidad, como el principio de legalidad impositiva y las facultades originaria y delegada a diputaciones y ayuntamientos de establecer y exigir tributos.

Coincidentes el arreglo de Fueros y las disposiciones vigentes, ha de afirmarse que la Diputación de Navarra no tiene facultad originaria de establecer tributos. Y que tiene facultades delegadas de orden tributario determinadas en las disposiciones con fuerza de ley reguladoras de su régimen.

Los Decretos legislativos de 1927 y 1969, así como la Ley de 1941, también dictada por el Poder ejecutivo en función legislativa, contienen la cláusula de que se modifica el cupo dentro del vigente régimen jurídico-económico. En realidad esa subsistencia es algo problemática, dados los cambios de circunstancias y la amplitud y modalidades de la regulación actual. Se estaría más bien en adaptaciones por disposición de igual rango.

Remitimos al capítulo anterior en relación a la Disposición general 1ª del artículo 3º del Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, sobre la esfera de autonomía de la Diputación y de las prohibiciones que tiene en cuanto al régimen tributario, en particular «que no se oponga a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado»; disposición reproducida en las siguientes disposiciones.

Respecto a estas limitaciones pueden señalarse últimamente dos claros desafueros de la Diputación de Navarra, dos acuerdos en oposición a lo dispuesto en la citada Disposición general 1ª y a la potestad tributaria de las Cortes: los de 1964 estableciendo como impuesto propio de la Diputación y en su absoluto beneficio el Impuesto sobre Tráfico (a pesar de su relación con el Impuesto sobre Gasto incluido en la Ley de 8 de noviembre de 1941), y el de 1966, estableciendo asimismo como propio el Impuesto de Incremento de Valor de los terrenos.

Para terminar, debe aludirse a los conflictos que se originan en la aplicación de las disposiciones legales reguladoras del régimen.

Ha de hacerse una distinción entre las referentes a los tributos generales, a los que se refieren las modificaciones tributarias de 1927, 1941 y la última vigente de 1969, y que son la extensión a la situación actual de los artículos 16 a 26 de la Ley de 1841, a los que sustituyen; y, por otro lado, las que afecten a las restantes cuestiones que suscite la Ley de 1841, con las modificaciones posteriores, en particular el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925.

Las últimas han de seguir las normas generales del ordenamiento jurídico español, con la particularidad de que en los asuntos específicamente forales, las decisiones de la Diputación ultiman la vía administrativa y dan paso a lo contencioso-administrativo[564].

Para las cuestiones que suscite el vigente Decreto-Ley, referentes a los tributos generales y a la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación, la propia disposición regula una Junta arbitral (creada ya en 1941), compuesta de dos representantes del Ministerio de Hacienda y otros dos de la Diputación, presididos por un magistrado del Tribunal Supremo, designado cada dos años por el presidente del citado Alto Tribunal.

Como se ve, se excluyen esas discrepancias de la jurisdicción ordinaria y se llevan a una especial, de naturaleza arbitral y definitiva. Solo pueden pedir su actuación la Diputación y la Administración del Estado; luego excluye a los particulares.

Aizpún Tuero hace unas importantes consideraciones en torno a esta Junta arbitral:

> Me parece claro también que la actuación de este organismo directamente requiere el estudio de algunos problemas que quizás hayan pasado inadvertidos al formular el Convenio; tal sería, por ejemplo, la necesidad de conjugar su actuación con la de las llamadas jurisdicciones internas, en nuestro caso, las económico-administrativas o contencioso-administrativas, que pudiendo en principio resolver sobre estas materias a instancia de los particulares podrían sentar doctrina sobre ellas. Problema que requiere también el estudio de otro, ya planteado en el campo del derecho fiscal internacional, el de la posibilidad de los particulares de provocar la actuación, directa o indirecta, de los organismos arbitrales[565].

---

[564] Remitimos a ZUBIAUR ALEGRE, J. Á., «Procedimientos y recursos», *op. cit.,* pp. 157 y siguientes.

[565] AIZPÚN TUERO, R., «El Convenio económico», *op. cit.*, p. 30.

Compartimos la preocupación del citado autor, ya que la exclusión en los particulares del derecho de provocar la actuación de la Junta, hace que en caso de reclamación de estos por la jurisdicción ordinaria puedan sentarse doctrinas distintas o que pueda provocarse indefensión para el interés del particular, cuando este pueda ser distinto según se le aplique una u otra normativa.

CONCLUSIONES

1. La desaparición de Navarra como reino separado y su transformación en provincia por la promulgación del Estatuto Real y las medidas siguientes del Gobierno (1834-1836) **no es un acto político aislado**, sino el final de un largo proceso histórico, paralelo al que tiene lugar en otros países, de formación de las nacionalidades y paso del Antiguo Régimen al régimen liberal.

2. El liberalismo considera la centralización política y administrativa como un medio imprescindible para conseguir la igualdad entre los ciudadanos y superar las desigualdades y privilegios feudales o estamentales. La misión de impulsar el desarrollo de la cultura y la riqueza se encomienda a una Administración extendida por todo el territorio, bajo los principios de unidad, dependencia y jerarquía. Antes de la imposición del Estatuto Real a Navarra y las Provincias Vascongadas, la división del territorio en provincias, en las que se incluyen aquéllas, por el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, muestra los propósitos del nuevo régimen y anticipa ya la unidad política.

3. El planteamiento de la cuestión foral que se hace en el período de preparación del Estatuto Real es adecuado a la trascendencia del cambio. Frente al tratamiento unitario para todas las provincias de la Monarquía que el proyecto suponía, el informe del Consejo de Gobierno, con voto en contra del arzobispo de México, proponía conservar a las Vascongadas y Navarra sus fueros y libertades. La decisión del Gobierno y de la Corona de aplicación del Estatuto fue tomada con plena voluntad de lograr la unidad nacional, **a pesar de las difíciles circunstancias de la guerra**, y representó para Navarra la pérdida de su condición de reino y su conversión en provincia.

4. Esa política unitaria se fortalece con el restablecimiento de la Constitución de 1812 en 1836, y con la promulgación de la Constitución de 1837, decretada y sancionada por una Asamblea constituyente convocada a ese fin.

5. Según esta Constitución, la organización y funciones de las Diputaciones y Ayuntamientos se hará mediante ley ordinaria, y dichas corporaciones dependerán del Poder ejecutivo.

6. Antes del final de la lucha civil, el Gobierno de 1837 y la Diputación en varias representaciones y proclamas, anticipan lo que después será la línea fundamental del arreglo de Fueros, de acatamiento a la Constitución y supervivencia de parte de aquellos de carácter solamente administrativo.

7. El examen detenido de la documentación relativa a las negociaciones del Convenio de Vergara en cuanto a la cuestión de Fueros, en contraste con los

restantes asuntos dinástico o militares demuestran, por una parte, la continuidad y firmeza de la posición del Gobierno sobre el respeto a la Constitución y la reserva a las Cortes de la decisión sobre Fueros; y, por otra, cómo la sucesiva descomposición de las fuerzas carlistas derrumba sus exigencias primeras sobre esta materia.

8. Existe conformidad general entre los autores y con la documentación de que en el Convenio de Vergara no hubo compromiso jurídico en cuanto a los Fueros, sino únicamente una recomendación del general Espartero al Gobierno de proponer a las Cortes la concesión o modificación de los mismos.

9. Navarra no pudo invocar en su favor el Convenio de Vergara, ya que las divisiones carlistas navarras y alavesas no se acogieron a la fórmula de adhesión establecida en su art. 7º. Su inclusión en la Ley de 1839 es una decisión legislativa fundada en razones de política y conveniencia, que no fueron discutidas por las Cortes, y por tanto las Leyes de 1839 y 1841 han de considerarse en su aplicación a Navarra y Álava sin ningún vínculo con aquel Convenio.

10. La Diputación Provincial de Navarra, según se ha demostrado por la transcripción de numerosos acuerdos suyos, reconoció antes de terminar la guerra y de las conversaciones sobre fueros, durante estas y en el período intermedio hasta la promulgación de la Ley de 16 de agosto de 1841, que el arreglo de Fueros era competencia reservada del Poder legislativo nacional.

11. Aunque el Gobierno pretendió que la Ley de 25 de octubre de 1839 fuese de confirmación provisional de los Fueros, sujetos a las modificaciones que posteriormente se acordasen por las Cortes, estas resolvieron la alternativa de «concesión o modificación» ofrecida en las negociaciones del Convenio en el sentido de decretar la modificación al incluir la cláusula «sin perjuicio de la unidad constitucional». Las Cortes tampoco podían acordar la concesión total de Fueros, que en el caso de Navarra suponía modificación en la Constitución de 1837, al no tener el carácter de constituyentes, tal como se reflejó en el debate, a pesar de la prudencia que exigía la guerra, que todavía continuaba.

12. El análisis del debate parlamentario de la Ley de 1839 demuestra que la interpretación de la cláusula «sin perjuicio de la unidad constitucional» que hacen de modo general los autores, basados en un pasaje del discurso del ministro de Justicia en el Senado –un solo monarca y un solo Poder legislativo–, no es correcta, por ser demasiado limitada. El significado de la cláusula es el de respeto absoluto a toda la Constitución, lo que para Navarra suponía la imposibilidad de volver a ser reino propio y separado, puesto que la estructura constitucional de su antiguo reino era incompatible con la Constitución.

13. También se deduce de la discusión de las Cortes que los Fueros que podían concederse, según dicha Ley básica, habían de tener carácter administrativo,

es decir, aquellos que según la Constitución pueden regularse por ley ordinaria, pero no podían concederse los fueros llamados políticos, relativos a los derechos y deberes fundamentales de la persona y a la organización y poderes fundamentales del Estado, con lo que las facultades de los Poderes moderador, legislativo, ejecutivo y judicial se extendían sin restricciones a todas las provincias.

14. No puede extenderse el sentido de la audiencia ordenada en el art. 2º de la Ley de 1839 hasta el significado de pactar o convenir, como hacen varios autores. El examen de la discusión parlamentaria demuestra que se consideró en su verdadero sentido de oír, consultar, informar, sin ningún compromiso jurídico. Ni siquiera se establecía que fueran las Diputaciones las oídas; fue el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 el que en un acto discrecional del Gobierno les concedió esa posibilidad.

15. El citado Real Decreto, las manifestaciones de la Diputación (16 de noviembre de 1839 y 4 de marzo de 1840), y el oficio de nombramiento de comisionados del Gobierno de 22 de junio de 1840 reiteran el recto sentido de la audiencia, y el carácter preparatorio de los trabajos de los comisionados respecto al proyecto de Ley que el Gobierno había de presentar a las Cortes, según el mandato de estas.

16. El Gobierno quiso y consiguió ofrecer a las Cortes un proyecto de Ley de Arreglo de Fueros que, en lo posible, tuviera la conformidad de la Diputación provincial, **porque aumentaba las garantías de acierto y de aceptación**, tanto por parte de la opinión nacional y provincial, como del Poder legislativo; pero sin comprometer a este, ni intentar siquiera impedirle que modificara el proyecto como entendiera conveniente, en uso de su competencia; ni aunque el Gabinete lo hubiera intentado podía obligar al Parlamento.

17. La Diputación provincial constituye un órgano secundario, dependiente del Poder ejecutivo, y ambos sujetos al Poder legislativo en la cuestión de Fueros, todo ello, según la Constitución, con legitimidad y representatividad por sí misma. La legitimación por el R.D. de 16 de noviembre de que hablan determinados autores, solo puede entenderse en cuanto el R.D. establece que la Corporación sea la entidad a quien se ha de oír. Pero ni por su naturaleza ni por esa designación puede adquirir la consideración de parte igual en rango para pactar con el Estado, como si de otro Estado independiente se tratase. Iría claramente en contra de la Constitución.

Para quien no admita la validez del acto de poder constituyente de 1834, que suprime el reino de Navarra, la Diputación provincial no tiene capacidad para legitimar aquel acto, para transigir en lo constitucional, es un organismo que recibe sus facultades de la Constitución de 1837 y no tiene nada que ver con el antiguo reino. Desde ese punto vista, solo las Cortes de Navarra con el rey

hubieran podido celebrar el pacto de unión. Y todo lo actuado sin esto carece de validez.

18. El resultado del estudio de la documentación sobre la conclusión de las conversaciones de 1840 para el Arreglo de Fueros difiere en forma importante de la presentación que se ha hecho por los autores. El oficio del ministro de la Gobernación, Cortina, fechado el 7 de diciembre por el que remitía a los comisionados las bases acordadas para que a su vez las remitiera a la Diputación, y esta pudiera aprobarlas o procederse en su consecuencia a formalizarlas, ha sido reproducido en las obras sobre el tema con un error grave, según resulta del acta de la Diputación provincial de 10 de diciembre de 1840, error que cambia su sentido.

El Gobierno introdujo reformas esenciales en varios puntos de las bases, por entender que se oponían a la Constitución, de acuerdo con el plan establecido por el Gabinete anterior al nombrar a sus comisionados, y de acuerdo con su rango superior dentro del Poder ejecutivo; y aprobadas por él las bases, presenta a la Corporación la alternativa de aprobar el concierto definitivamente acordado o procederse en su consecuencia a formalizar como corresponde. Varias de las reformas afectaban a las facultades de la Diputación, y esta no había conocido las modificaciones hechas. La Diputación aprobó las bases ya decididas por el Gobierno, y se promulgaron como arreglo provisional por Real Decreto de 15 de diciembre de 1840. Tanto en las conversaciones como en el Real Decreto el Gobierno expresa también su escrupuloso reconocimiento de la facultad del Poder legislativo de resolver sobre Fueros.

19. La Comisión de las Cortes modificó el proyecto del Gobierno, suprimiendo o variando trece de los veintinueve artículos del proyecto, algunos de cierta importancia, ejerciendo plenamente su potestad legislativa. Se ha demostrado que no es correcta la afirmación de que tales cambios fueron hechos por iniciativa de los representantes navarros, en su totalidad.

20. Por una enmienda del diputado por Navarra, Sagasti, el art. 16 sobre traslado de Aduanas, tuvo lugar la discusión por artículos, otra demostración de la competencia exclusiva del Parlamento para decidir sobre la cuestión, aunque dadas explicaciones por la Comisión y por el presidente del Consejo de Ministros, se retiró la enmienda, y se aprobó la Ley de 16 de agosto de 1841. La ratificación de un pacto o tratado no puede realizarse cambiando por sí sus términos una de las partes, sin celebrar nuevas negociaciones y acuerdo previo.

21. Debe deducirse de la génesis y aprobación de la Ley de 16 de agosto de 1841 que no puede aceptarse la tesis del pacto o convenio, entendido en el sentido de que el Poder legislativo no pueda variar aquella Ley sin el consentimiento previo de la Diputación provincial de Navarra.

La Ley de 1839 había ordenado al Gobierno proponer a las Cortes las modificación de los Fueros, oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra. Los medios que el Gobierno emplease para preparar esa propuesta eran indiferentes al Poder legislativo. Que el Gobierno pretendiera presentar el Proyecto de Ley con la conformidad de la Diputación provincial, y remitiera las bases acordadas para que diera o no su aprobación, era precisión digna de alabanza, cuando tenía tantas posibilidades de que las aprobase; pero en nada obligaba a las Cortes, que pedían, como lo hicieron, cambiar la propuesta; ni condicionaba su libre potestad, garantizada por la Constitución.

22. Inmediatamente de terminada la tercera guerra carlista, el Gobierno, por Real Orden de 6 de abril de 1876 convocó a las Diputaciones vascas y a la de Navarra para que, mediante sus comisionados fuesen oídas, en el caso de Navarra «a fin de preparar la modificación indispensable de la Ley de 1841» y, una vez oídas, el Gobierno presentase a las Cortes el proyecto o proyectos de Ley. Las conversaciones con los comisionados navarros fracasaron, por no aceptar estos variación en la forma de tributación.

23. Al dictaminar la Comisión de Cortes la Ley de Presupuestos de 1876-1877, introdujo el artículo 24 de dicha Ley, que no había sido propuesto por el Gobierno, ni sobre él se habían celebrado conversaciones con Navarra.

El artículo autorizaba al Gobierno para elevar el cupo de Contribución Territorial y para ir estableciendo en Navarra los demás impuestos generales de la Nación. Se aprobó con una enmienda, que, sin eliminar el principio, suavizaba la redacción. Constituía una clara modificación de la Ley de 1841, hecha contra la Diputación de Navarra. El debate parlamentario entre Antonio Morales, diputado por Navarra, y Cánovas del Castillo, presidente del Consejo de Ministros, representa un enjuiciamiento de la parte jurídica del régimen de Navarra, con una acertada reafirmación de la potestad legislativa de las Cortes con el Rey, por parte de Cánovas. En la discusión de la Ley de 21 de julio de 1876 sobre Fueros de las Provincias Vascongadas también hubo referencias claras a Navarra, y significa un examen profundo de los sistemas forales. Las Leyes de 10 de enero de 1877 y 12 de julio de 1877 volvieron a legislar en relación a Navarra, sin pacto previo de la Diputación y en análogo sentido que el art. 24 citado.

24. Celebradas nuevas conversaciones en Pamplona a fines de 1876, entre la Diputación y un comisario regio, no se llegó a acuerdo, y el Gobierno, por Real Decreto de 19 de febrero de 1877, elevó el cupo de Territorial «en cumplimiento del art. 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876». **No se ejecutó** la segunda parte de este artículo.

25. La autorización para extender a Navarra los impuestos generales nacionales se vuelve a aprobar en la Ley de Presupuestos de 1893, que **tampoco**

llegó a aplicarse, ante las protestas de Navarra, en movimiento que se conoce con el nombre de «La Gamazada», por el apellido de D. Germán Gamazo, ministro de Hacienda; y según afirma algún autor, por temor de un nuevo levantamiento carlista.

26. La aplicación del Estatuto Municipal de 1924, obra de Calvo Sotelo, en la que el Directorio exigió que en Navarra se estableciese también el principio de autonomía municipal frente a su Diputación, supuso una esencial reforma de la Ley de 16 de agosto de 1841, en virtud de la potestad legislativa del Estado.

Después de una serie de asambleas de los ayuntamientos, la aplicación se hizo **según unas bases acordadas** entre la Diputación y el Directorio recogidas en el Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925. La reforma representó una merma importantísima en las atribuciones de la Diputación, eminentemente forales, según la Ley de 1841, y motivó un apasionado enfrentamiento dentro de la Diputación, con la dimisión del vicepresidente y dos diputados, aprobándose las bases citadas en sesión de la que estuvo ausente el vicepresidente, por enfermedad, pues de estar presente el resultado hubiera sido contrario.

Entre las normas del Real Decreto de 4 de noviembre destaca la atribución al Consejo Administrativo, en el que había de tener predominio la representación municipal, de facultades normativas sobre las cuestiones municipales de ámbito foral.

27. A finales de 1926, siendo ministro de Hacienda también Calvo Sotelo, el Gobierno convocó por mediación del Gobernador Civil de Navarra a la Diputación para modificar el cupo contributivo. Habiéndose también creado un ambiente de tensión pública, Primo de Rivera visitó Pamplona, y después de algunas incidencias, se comenzaron las negociaciones, sin los condicionamientos que pretendía la Diputación en relación a otros asuntos forales pendientes con el Gobierno.

En cuanto al carácter de la negociación, la Diputación recababa la vigencia de la Ley de 16 de agosto de 1841, y el Gobierno la de 1876-1877, negándose este a cualquier declaración de principios, por lo que el Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927 se promulgó «dentro del vigente régimen jurídico-económico», después de unas prolongadas discusiones entre el Gobierno y los comisionados sobre la fórmula general del Convenio, ya que aquel se negó a «hacer constar directa ni indirectamente el concepto de unicidad del cupo, en cuanto pueda implicar la declaración de que los nuevos impuestos del Estado no podrán ser aplicados en Navarra sin el acuerdo de la Diputación».

El Consejo Administrativo Foral y la Diputación, ante la fórmula ofrecida por el Gobierno, en la reunión del 23 de julio de 1927, después de una deliberación llena de sinceridad y trascendencia, hubieron de inclinarse por la aceptación.

Firmada acta de lo acordado el 12 de agosto, «que se eleva al Gobierno de S.M. a los efectos procedentes», se publicó el Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, que recogía el acta con algunos cambios significativos en las que el Poder legislativo ponía su sello de soberanía, en unos términos, tanto de la exposición como del articulado, que salvaban el principio de legalidad de los impuestos, concediendo la Diputación una «amplia esfera de acción autónoma», en lo que no se oponga a la imposición estatal.

La manera de llevar las negociaciones acerca de la modificación tributaria de 1927 a la fórmula de un convenio entre las Administraciones central y Provincia foral, de línea administrativa, puesto que se declara mantener el mismo régimen. La exposición del Real Decreto-Ley, el inciso del acta de elevación al Gobierno, y los pocos pero significativos cambios en la parte dispositiva, inclinan a considerarlo en la misma forma que el arreglo de Fueros de 1841, en que el Gobierno ha obtenido el «acuerdo» de la Diputación, después de «larga tramitación» entre sus representantes y los forales, en «patriótica concordancia de criterios», constituyendo por tanto las negociaciones y la firma de las «Bases» («Bases» son también las de 1840 y las de 1925), actos preparatorios de la disposición legal, aunque en este caso era el directorio, con el rey, el Poder legislativo.

Tanto en la fijación del cupo como en la armonización del régimen general y el especial, hubo benevolencia por parte del Gobierno, según confesó el propio Calvo Sotelo.

28. Del examen de los principios del arreglo de Fueros de 1841 y de sus modificaciones posteriores resulta principalmente:

1º. Continúa vigente en Navarra la organización y poderes fundamentales del Estado, que venía ya rigiendo desde 1834-1836, y después por la Constitución de 1837.

2º. Las instrucciones de la Diputación para el arreglo de Fueros configuraban una Diputación especial, propia, predominantemente foral, que tendría las funciones de las demás Diputaciones provinciales solo en cuanto fueran «compatibles con el sistema particular de Navarra».

Por el contrario, la Diputación que regula la Ley de 1841 es una Corporación provincial, con todas las atribuciones y deberes propios de estos, a la que los artículos 6 y 10 le adicionan por mención expresa las facultades que ha de tener como Diputación peculiar, foral, ciertamente importantes, pero limitadas a esos puntos. La documentación es sumamente expresiva en este aspecto.

En la parte económica, las instrucciones de la Diputación constituían un sistema cerrado, exclusivo, independiente, conjunto inseparable de recursos provinciales y tributos generales. Sin embargo, la Ley regula separadamente el

sistema de recursos provinciales, típicamente foral, y los tributos generales, en los que se divide la gestión entre la Hacienda nacional y la provincial.

Los preceptos de los artículos 6 y 10, a causa de la relación entre lo económico y la realización de los servicios de cada ramo, están aquejados de confusión.

La Diputación resultante de la Ley de 1841 era muy parecida a las contemporáneas de régimen común. Posteriormente, ante la menor extensión en Navarra de los órganos periféricos de la Administración central, las diferencias son mayores.

Posteriormente, las atribuciones de la Diputación, salvo lo tributario, solo se modifican en 1925, por el Estatuto Municipal.

3º. El contraste entre la Ley y las instrucciones de la Diputación en materia de quintas fue también grande, y solo quedó como foral los medios de llenar el cupo de hombres asignado por las leyes generales. Hoy es general la legislación y su acatamiento para todas las provincias, y es uno de los más claros ejemplos de ejecución de potestad legislativa nacional, aunque dio origen a muchas controversias y su cumplimiento fue deficiente durante muchos períodos.

4º. En cuanto a los tributos generales tratándose, como en quintas, del cumplimiento de un deber constitucional, se han de considerar el aspecto jurídico y sus resultados. En cuanto a lo primero, la modificación de Fueros dejó a salvo la potestad impositiva de las Cortes con el rey, el principio de legalidad, y reguló separadamente los tributos generales, tal como se ha indicado. Sin embargo, la tónica general en el tiempo transcurrido ha sido de mantenimiento del principio por parte del Poder legislativo, pero **una general inaplicación por parte de los Gobiernos**. Aunque con desequilibrio en las transacciones en favor de la Diputación, se ha de aguardar a la época de la Dictadura, en 1927, para que se logre una regulación algo completa del sistema.

Las Leyes o Decretos legislativos que modificaron esta parte de la Ley han sido la de Presupuestos de 1845, que refundió la Contribución Unida Directa, y la de Culto y Clero en la de Inmuebles, Cultivo y Ganadería; y los de 1876-1877, 1893, 1927, 1941 y 1969, principalmente.

Respecto a los resultados, puede afirmarse que si el régimen constituye un derecho, definido por las Leyes reguladoras de 1839, 1841, 1845 y demás posteriores, en su ejercicio ha originado una importante desproporción, por la desigualdad entre los servicios estatales que afectaban a Navarra, tanto de tipo general como específicas de ministerios o ramos, y las aportaciones de la provincia a la Hacienda nacional. La condición invariable del cupo llega a desvirtuarlo, como se demuestra por las cifras.

29. Una panorámica general de la evolución del régimen y de alguna de sus perspectivas, debe hacerse teniendo en cuenta que si en el XIX la centralización se consideró imprescindible para reforzar las nacionalidades y superar las injusticias anteriores, el ciclo puede considerarse cerrado, a pesar de algún residuo de viejas situaciones, y hoy se ha de combinar adecuadamente el principio de autoridad del poder central y el máximo desarrollo posible de las entidades territoriales, pero con justicia y estricta sujeción al bien común.

El Arreglo de Fueros, que fue aceptable en el momento, se inmovilizó durante larguísimos períodos, desfasándose y cayendo en la desigualdad, por cuanto, además **la defensa se ha polarizado más bien en lo fiscal, que en lo esencialmente foral, que es el principio de autonomía administrativa**. La defensa ha respondido casi siempre más a presiones o circunstancias sociológicas y políticas que a los medios legales.

Son de excepcional importancia la revisión de la composición de la Diputación, la delimitación clara de competencias, y la separación de las potestades tributarias originaria del Estado, y derivada o delegada por ley en la Diputación, en el sentido indicado, de modo que la Hacienda nacional recabe la gestión total de los impuestos generales e indirectos, delegando en la Corporación provincial la de impuestos suficientes para su holgado desenvolvimiento.

30. La naturaleza jurídica del régimen se enfoca desde un punto de vista de «lege data» desde la realidad existente, sin extenderse a posibles cambios constitucionales o legislativos. Ha sido característica permanente del régimen la confusión motivada por desconocimiento de la documentación y por la influencia de las circunstancias políticas y luchas civiles, confusión que adolece la legislación, la jurisprudencia y la aplicación a la realidad.

31. La mayoría de los autores de tendencia foral asignan al régimen naturaleza constitucional y carácter de pacto o convenio, negando al Poder legislativo nacional, en el que participan los representantes de Navarra, la potestad de modificarlo sin previo pacto con la Diputación. El poder legislativo y el Gobierno han negado ese carácter paccionado, con algunos **deslices** de ciertas disposiciones, tesis que sostienen también otros tratadistas.

Algunos autores, destacando Alonso e Ilarregui, contemporáneos del arreglo de Fueros, consideran a la Ley de 1841 como dotada de cierta solemnidad en su elaboración; pero sin darle carácter constitucional, y sosteniendo también la tesis del pacto.

32. El régimen foral de Navarra no puede tener carácter constitucional, ya que desde 1834 se suprime el reino independiente de Navarra por aplicación del Estatuto Real, y en 1840 rige la Constitución de 1837, que se respeta y acata en la Ley de 25 de octubre de 1839. Tampoco puede traer causa del Convenio

de Vergara ni participar de su naturaleza, porque no hubo en él compromiso jurídico en cuanto a Fueros, ni puede ser invocado por Navarra, por no haberse adherido a él las divisiones carlistas navarras.

33. No puede aceptarse para el régimen la calificación del pacto de estatus o constitucional auténtico, porque este solo puede darse entre dos unidades políticas, entre los Estados; y Navarra no lo era en 1840-1841, sino que constituía una provincia. Ni la de pacto constitucional no auténtico, denominación que la doctrina asigna únicamente al supuesto de Constitución en que concurren el poder constituyente del pueblo y la Corona.

34. Dados los antecedentes y aprobación por las Cortes del Arreglo de Fueros no existe el pacto o convenio con carácter bilateral, sea de carácter constitucional o legislativo, que el Poder Supremo no pueda modificar sin consentimiento de la Diputación provincial de Navarra. Tampoco se da ese carácter en las disposiciones posteriores reguladoras del régimen. La disposición general 6ª del artículo 3 del Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927 tiene igual significación que la audiencia establecida en el artículo 2 de la Ley de 25 de octubre de 1839, y no vincula ni restringe la facultad suprema del Poder legislativo. «Entre el Rey y las Cortes por un lado y cualquiera de sus provincias por otro, no hay pacto posible. «El respeto a la Constitución fue condición básica de las Leyes de 1839 y 1841, y la Constitución no tolera ese pacto, que limita la potestad suprema del Legislativo. Que jurídicamente sea así, no obsta a que en plano político se procure llegar a un acuerdo mutuo en conversaciones o trabajos preparatorios de las disposiciones legales, pero sin convenio posterior obligatorio para el Gobierno ni para el Poder legislativo.

35. El régimen especial de Navarra tiene la naturaleza jurídica de régimen legal, definido por las Leyes de 1839, 1841 y posteriores modificaciones del mismo, siempre dentro de la estructura y respeto a las Constituciones y a las Leyes Fundamentales del régimen actual, y obedeciendo al precepto constitucional de que la organización y funciones de las diputaciones y ayuntamientos se han de realizar mediante Ley ordinaria. La importancia de las Leyes reguladoras de la división territorial y funciones de sus órganos representativos hace que deba tenerse sumo cuidado en su establecimiento, así como en adoptarlas a los cambios notables de las circunstancias básicas, sociales o políticas, pero las modificaciones son competencia del Poder legislativo.

36. La atribución de facultades soberanas o supremas a la Diputación es también contraria a la más esencial de la estructura del antiguo reino de Navarra, que no permitía invasión por el Poder ejecutivo de las potestades de las Cortes, ni la actuación independiente de estas o de la Corona, sino la mutua concurrencia en el ejercicio del Poder legislativo.

37. La Diputación provincial no puede tener potestad legislativa originaria porque se opondría a la Constitución o Leyes Fundamentales, y porque tampoco las tienen la Diputación del reino ni el Consejo Real en el antiguo reino. Puede tener y tiene facultades delegadas, sujetas al principio de legalidad y garantizadas por el ordenamiento jurídico del Estado.

Lo mismo puede afirmarse específicamente para la potestad impositiva, en que la originaria está reservada a las Cortes por el artículo 9 del Fuero de los Españoles, desarrollado por el 2º de la Ley General tributaria; y la Diputación puede ejercer facultades delegadas dentro de los límites fijados por las Leyes.

BIBLIOGRAFÍA

AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1952.

AIZPÚN TUERO, Rafael, «El Convenio económico», *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho público*, Pamplona: Consejo de Estudios de Derecho Navarro, 1959, pp. 9-32.

ALONSO, José, *Recopilación y comentarios de los fueros y leyes del antiguo reino de Navarra, que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la ley paccionada de 16 de agosto de 1841*, col. Biblioteca de Derecho Foral, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1964. 2 vols.

ANGULO Y HORMAZA, José María, *La abolición de los Fueros e instituciones vascongadas*, Bilbao: José de Astuy, 1886.

BALLESTEROS Y BERETTA, Antonio, *Historia de España y su influencia en la Historia Universal*, Barcelona: Salvat, 1934, tomo 7.

BANCO DE BILBAO, *Renta Nacional de España, y su distribución provincial*, Madrid, 1963.

CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1935.

CAMPIÓN, Arturo, *Discursos políticos y literarios*, Pamplona: Imp. y Lib. de Erice y García, 1907.

CASTRO, José Ramón, *Yanguas y Miranda. Una vida fecunda al vaivén de la política,* Pamplona: Gómez, 1963.

CONSEJO DE ECONOMÍA NACIONAL, *La Renta Nacional de España en 1961*, Madrid, 1963.

CORMENIN, Timon, *La Centralización*, Madrid; Barcelona: El Plus Ultra, 1861.

CUADERNOS DE LAS CORTES de Navarra, col. Biblioteca de Derecho Foral, núm. 3, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1964. 2 vols.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1968.

DOMÍNGUEZ ARÉVALO, Tomás (Conde de Rodezno), *La propiedad privada en Navarra y un informe sobre reforma tributaria*, Madrid: Imprenta de Juan Pueyo, 1926.

ECHAVE-SUSTAETA, Eustaquio, *El Partido Carlista y los fueros*, Pamplona: Pamplona: Imprenta de «El Pensamiento Navarro», 1914.

FUENMAYOR, Amadeo de, *El convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1966.

FUENTES QUINTANA, Enrique y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, *Sistema Fiscal Español y Comparado*, Madrid: Universidad Complutense, 1961.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La Revolución Francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea», *Homenaje a Pérez Serrano*, Madrid: Reus, 1959, vol. II, pp. 202-249.

GARRÁN MOSO, Justo, *El sistema foral de Navarra y Provincias vascongadas*, Pamplona: Aramburu, 1935.

-«La Ley de 1841», *Príncipe de Viana*, II, 4 (1941), pp. 72-79.

GÓMEZ ANTÓN, Francisco, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*. Madrid: Rialp, 1962.

GUAITA, Aurelio, *Derecho Administrativo Especial*, Zaragoza: Librería General, 1960.

GUENDULÁIN, conde de, ver MENCOS, Joaquín Ignacio.

HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administrative et Droit Public*, Paris: Sirey, 1914, 8ª edición.

-Principios de Derecho Público y Constitucional, Madrid: Reus, 1927.

ILARREGUI, Pablo, *Temas Forales*, col. Biblioteca de Derecho Foral, núm. 10, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966.

-Textos legislativos sobre el Régimen Fiscal de Navarra y Memoria sobre la Ley de modificación de los Fueros de dicha provincia, Madrid, 1966.

LASALA Y COLLADO, Fermín, *Los Fueros Vascongados en 1876*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1924.

LOS ARCOS, Javier, *Intervención en la Ley de Presupuestos*, col. Biblioteca de Derecho Foral, núm. 10, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966.

MARTÍN RETORTILLO, Sebastián, *Cuadernos Políticos de la Vida Local*, Madrid, 1964, vol. IV.

MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la Administración española, compilación de la novísima legislación de España peninsular y ultramarina en todos los ramos de la administración pública*, Madrid: Arco de Santa María, 1892-1894. 5. ed. 9 vols.

MENCOS, Joaquín Ignacio, *Memorias de don Joaquín Ignacio Mencos, Conde de Guenduláin, 1799-1882*. Prólogo del Conde de Rodezno, Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1952.

MESA SEGURA, Antonio, *Labor Administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.

NIDO Y SEGALERVA, Juan del, *Historia política y parlamentaria de S.A.D. Baldomero Espartero*, Madrid: Imp. de R. Velasco, 1916.

OLAVE Y DÍEZ, Serafín, *El pacto político como fundamento histórico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestación legal de la soberanía independiente de Navarra en unas épocas y en otras de su autonomía sin perjuicio de la unidad nacional,* Madrid: Nueva Prensa, 1878. Reed. col. Biblioteca de Derecho Foral, núm. 10, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966.

OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la Guerra de la Independencia*, Pamplona: Aramburu, 1910.

OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*. I, Pamplona: Imprenta provincial, 1917.

-Legislación Administrativa de Navarra. II, Pamplona: Imprenta provincial, 1923.

-Legislación Administrativa de Navarra. *Apéndice 1925*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1925.

POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Madrid: Establecimiento Tipográfico Calle Sordo, 1843. 3 vols.

REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, *La vida y la obra de José Calvo Sotelo*, Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1942.

RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Navarra de Reino a Provincia*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1968.

SAGASETA DE ILÚRDOZ, Ángel, *Fueros fundamentales del Reino de Navarra,* Valencia, 1839.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Lecciones de Derecho Político*, Granada: Imp. Hijo de Paulino V. Traveset, 1947, 3ª edic-

-Historia del Constitucionalismo Español, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1964, 2ª edic.

SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *Los reinos en la Historia Moderna de España*, Madrid: Ateneo, 1956.

SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de Derecho Político*, Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1903.

SANTILLÁN, Ramón de, *Memorias (1815-1856)*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1960.

SARALEGUI, Francisco José de, «El dinero del Norte», *El Pensamiento Navarro*, 18 de septiembre de 1966.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Editorial de Derecho Privado, 1934.

SUÁREZ, Federico, *Los sucesos de La Granja*, Madrid: CSIC, 1953.

-La crisis política del Antiguo Régimen en España (1800-1840), Madrid: Rialp, 1958.

TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1968.

ÚRIZ BERIÁIN, José, «Diputación Foral de Navarra. Sus organismos administrativos», *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho público*, Pamplona: Consejo de Estudios de Derecho Navarro, 1959, pp. 33-58.

TRONCOSO SAGREDO, Miguel María, «Las contribuciones e impuestos», *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho público*, Pamplona: Consejo de Estudios de Derecho Navarro, 1959, pp. 125-154.

VARGAS, M. F. M. de, *La guerra en Navarra y Provincias Vascongadas,* Madrid: Imprenta de Baltasar González, 1848.

ZAFRA VALVERDE, José, *Teoría fundamental del Estado*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1967.

ZUBIAUR ALEGRE, José Ángel, «Procedimientos y recursos», *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho público*, Pamplona: Consejo de Estudios de Derecho Navarro, 1959, pp. 155-176.

APÉNDICES

1

Dictamen del Consejo de Gobierno sobre traslación de las Aduanas (18 de enero de 1834).

Preside S.M. la Reina Gobernadora. Después de los saludos y promesas de lealtad […]. «En la Real presencia de S.M. se leyeron las minutas de los oficios, acordados en la sesión anterior, para contestar a los Ministros de Hacienda y de Estado sobre la traslación de las Aduanas de Cantabria a las costas y fronteras […]. Y se examinó el proyecto de Ley que se había pasado al Consejo por el ministro de Fomento acerca del libre tráfico de los granos y semillas; todo lo cual fue oído por S.M. con muestras de la mayor complacencia».

El dictamen sobre Aduanas, dice así:

«Secretaría del Consejo de Gobierno. Excmo. Sr.: De R.O. se sirvió V.E. remitirme en 5 de este mes la memoria escrita por la junta de Aranceles en demostración de la necesidad de trasladar las Aduanas de Cantabria a los puertos de mar y a las fronteras de Francia, mediante los conocidos perjuicios al Erario, a todo el Reino y aún a las mismas provincias exentas, de la situación irregular que ahora tienen aquéllas; por lo que S.M. la Reina Gobernadora me ha servido resolver que el Consejo de Gobierno manifieste si le parece conveniente la traslación de dichas aduanas a las costas y fronteras; los medios que deben adoptarse para plantear y realizar esta medida, y la época en que deba verificarse atendidas las circunstancias de aquel país y las necesidades actuales del Tesoro.

El Consejo […] ha visto demostrados los graves perjuicios que causa el régimen económico de aquéllas provincias en un país franco de 453 lenguas cuadradas, sin que las enérgicas providencias que ha dictado el Gobierno contra el escandaloso contrabando que allí se hace, hayan bastado a reprimirlo; y que los documentos históricos que cita la memoria, halla acreditada la existencia de Aduanas en la costa de Cantabria y en la frontera de España con Francia, desde el siglo 13 hasta principio del 18, así como su establecimiento en aquéllos puntos durante el Gobierno intruso y en las épocas llamadas constitucionales sin anuencia de diputaciones y sin oposición del pueblo vascongado.

Por todas estas razones reconoce el Consejo de Gobierno, contestado a los tres puntos arriba expresados: 1º. Que es indudable la conveniencia y aún la necesidad de trasladar las Aduanas de Cantabria a los puertos de mar y a las

fronteras de Francia, no solo para que el Real Erario obtenga los productos que le pertenecen, con alivio de otras Provincias, sino también para que las Vascongadas tengan su tráfico expedito con las demás del Reino, sin las intervenciones y registros que ahora sufren en la comunicación, y sin que los extranjeros extraigan la sustancia de ellas por libertad mal entendida del comercio exterior, el cual las distrae de aplicarse a la industria fabril, capaz de aumentar considerablemente su riqueza. 2º. Que para realizar la medida de trasladar las Aduanas a las costas y fronteras, conviene dictar las disposiciones del caso, fundándose en las razones de utilidad y conveniencia pública, sin que sea necesario exigir la anuencia de las Diputaciones, ni entrar en discusión sobre Fueros. Mayormente cuando la insurrección de aquéllas Provincias pone al Gobierno en el caso de no usar contemplaciones; y 3º que la época presente es la mejor para verificar la idea, pues que en el día existen en las citadas Provincias fuerzas suficientes para sostener las disposiciones de la Autoridad Real.

El Consejo cree deber añadir, con respecto al 2º de los puntos ya mencionados, que la Diputación General de Rentas y la junta de Aranceles tendrán que combinar los pormenores sobre el modo de realizar la traslación de las aduanas de que se trata; y si después de formado el plan correspondiente por dichas Corporaciones tuviese S.M. a bien volver a oír al Consejo; este tendrá mayor satisfacción en cooperar de nuevo con su celo y sus observaciones al logro de un objeto tan importante.

De acuerdo del Consejo manifestó todo a V.E., con devolución de la memoria de la junta de Aranceles y el expediente que le acompaña para que elevándolo al conocimiento de S.M. recaiga la resolución que sea de su Real agrado. Dios […] M. 18-1-1834. El Conde de Ofalia. Sr. Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda.

2

Dictamen del Consejo de Gobierno sobre respeto a los Fueros (26 de marzo de 1834)

Secretaría del Consejo de Gobierno.- Al Sr. Secretario del Departamento de Estado, o Excmo. Sr.: Cuando el Consejo de Gobierno examinó el proyecto de Estatuto Real, sobre el cual ha dado su dictamen en oficio del 24 de corriente, admitió que no se hacía mención alguna en el Estatuto, de las Provincias exentas, sin embargo de que se hablaba de las de Ultramar. Este silencio pareció al Consejo susceptible de doble interpretación; pues podía significar que se pensaba no

hacer novedad en los fueros, libertades y formas representativas particulares de aquellas Provincias, o por el contrario, de notar que se les quería sujetar desde luego, a la Ley común, tratándolas en un todo como a las demás del Reino.

Por si fuera esta última la opinión del Ministerio, se ha apresurado el Consejo a examinar esta grave cuestión a fin de poder anticipar su dictamen sobre la materia a la publicación del Estatuto Real; y con afecto ha acordado diga V.E. para que lo eleve a conocimiento de S.M. que en su opinión la medida de mantener y respetar los citados fueros en la ocasión próxima convocatoria de las Cortes generales, además de ser justa por hallarse en posesión no interrumpida las Provincias Vascongadas y la de Navarra en un sistema de gobierno representativo especial, sancionado por el tiempo y por la voluntad de los soberanos que han regido a España por algunos siglos, podrá reducir muy buen efecto para su pacificación y para la extinción de la guerra civil, anunciándose para su pacificación y para la extinción de la guerra civil, anunciándose con dignidad y por el medio indirecto de convocar simultáneamente las Cortes de Navarra y las Juntas Generales de las Provincias Vascongadas, que no se intentaba hacer alteraciones en sus fueros. Esto contribuiría a calmar la inquietud de los ánimos de aquellos naturales, alterados con el temor de ver holladas las instituciones que han heredado de sus mayores y que han producido la prosperidad de su país y quitaría el pretexto de que se valen los Autores y Jefes de rebelión extraviar a muchos incautos, que acaso pelean en el concepto de que defienden sus antiguas libertades». […]

«Desconcertado y dividido de este modo el bando rebelde, se discriminarían considerablemente sus filas, al paso que ganaría mucho el partido de la legitimidad, reforzado en la masa de propietarios de dichas provincias interesados en la consecución de sus fueros; y a los ojos de la Europa dar también el Gobierno de S.M. un grande ejemplo de justicia, respetando los derechos existentes y renunciando a innovaciones que se miran como peligrosas aun por los Gobiernos más libres.

Estas razones han parecido tanto más profundas al Consejo cuanto están en armonía con los principios que ha asentado en su dictamen acerca del proyecto de Estatuto Real. Fundado en ellos ha opinado que se respete el derecho y la posesión de las ciudades y villas de voto en Cortes de las Provincias de Castilla y Aragón, lo que con mayor razón es aplicable a los fueros de las Provincias exentas se hallan en posesión. Esto no impide, sin embargo, que si en lo sucesivo se creyese conveniente que la representación nacional de toda la Península Española deliberase reunida en un solo cuerpo (aunque dividido en dos Estamentos) se tratase de arreglar con aquellos países que enviasen de sus Estados, Eclesiástico, Noble o Brazo Militar, personas de determinada calificación, y en el número que se le prefijare para tomar asiento en el Estamento de Próceres, y lo mismo

podría hacerse respecto a los procuradores del Reino, sacados del brazo de las Universidades y Estado general.

Por esta consideración ha creído el Consejo que no conviene hacer alteración en los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra con motivo de la próxima convocatoria a Cortes, y le parece los más conveniente que al hacerse la convocatoria para las Cortes de las Provincias de Castilla y Aragón se hiciese también convocatoria en las Cortes de Navarra y Juntas Generales de las Provincias Vascongadas, para que en ellas se reconociese y jurase a S.M. la Reina Nuestra Señora Isabel II, y por Gobernadora del Reino, durante su menor edad, a su Augusta Madre, presentándola obediencia y fidelidad, que votasen algún servicio pecuniario con que ayudar a las necesidades del Estado, y que se les encargare propusiesen lo que creyesen conveniente a terminar la turbulencia de aquellos países y acabar con la facción rebelde que los destruye, hecho lo cual, los que, a pesar de las determinaciones de las Cortes de Navarra y Juntas Generales de las Provincias Vascongadas, permaneciesen aun con las armas en la mano, serían doblemente rebeldes: 1º a su Reina legítima y 2º a los mandatos de los cuerpos representativos de sus respectivos países, y no les quedaría entonces ni el menos pretexto de cohonestar su rebelión. Las Cortes de Navarra y Juntas Generales de las Provincias Vascongadas se constituirían en mayor obligación de obrar con energía y de emplear recursos extraordinarios contra los que sean rebeldes a sus propias determinaciones y decisiones; y las fuerzas enviadas al efecto por el Gobierno Supremo de toda la Monarquía hallarán un apoyo más cordial en aquel territorio. Lo que por acuerdo del Consejo manifiesto a V.E. para que lo pueda hacer presente a S.M. Dios guarde a V.E. muchos años. Madrid, 26 de marzo de 1834. El Conde de Ofalia. Es copia, rubricado, Ofalia».

3

Voto del vocal arzobispo de México contra el anterior dictamen (25 y 29 de marzo de 1834)

«El Arzobispo se separa de la pluralidad del Consejo en cuanto a hacer la exposición a S.M. sobre que la próxima convocatoria a Cortes no se haga la innovación de no citar las de Navarra y Provincias Vascongadas, de cuya omisión se creyesen ya derogados sus fueros. Pero desea que en el acta de este día quede consignada su opinión particular, reducida a que en consecuencia del dictamen que el Consejo dio sobre la traslación de Aduanas a la frontera de Francia, se deje a la discreción del Ministerio el tiempo y medios oportunos de llevar a efecto la uniformidad de gobierno a todas las Provincias de la Monarquía.

Pues el opinante cree que las ventajas esperadas de que las alzadas de Norte debilitarán su rebelión con la indicación de conservarles sus fueros, no son tan verosímiles, como el perjuicio temido de que por ella se insolenten más; al paso que los demás Españoles de las Provincias fieles, que combaten aquella rebelión, se disgusten con tal distinción que demuestran injusta los documentos pasados al Consejo, cuando se le pidió dictamen sobre la traslación de las Aduanas».

4

Exposición dirigida por el Barón de Bigüezal y Martínez de Arizala, comisionados de la Diputación del reino de Navarra a Martínez de la Rosa, primer secretario de Estado, protestando de la aplicación del Estatuto Real a Navarra (23 de abril de 1834)

Excmo. Sr.: Cuando se trata de convocar todas las provincias de España a las Cortes Generales del Reino, es conveniente e indispensable poner en noticia de V.E. como Presidente del Consejo de S.S. Ministros, algunos de los puntos más importantes de las Leyes Fundamentales o fueros del Reino de Navarra, y las reflexiones sobre ellas, que los que suscriben miembros y representantes de su Diputación, creen necesarias para probar, que la inclusión del Reino de Navarra en la convocatoria general sería hoy impracticable, perjudicial e injusta; no dudando que la recta y sana intención de tan ilustrado y digno Ministro de S.M. verá en esta manifestación una prueba de los puros deseos de estos Diputados, y procurará según los principios de política, conciliar los intereses generales del Reino con los de aquellos desventurados súbditos, que gimen bien a su pesar bajo el azote de una sublevación, no navarra sino española, abrigada entre las montañas de aquel malhadado país.

Navarra, aun después de su incorporación a Castilla en las Cortes de Burgos de 1515, precediendo en solemne tratado, es Reino separado en leyes como en territorio.

Según sus Fueros o Constitución el Poder legislativo reside en las Cortes con el Rey: la iniciativa es de aquellas, la sanción del Monarca, y aún después de dada esta, son libres las Cortes en publicar o retener las leyes.

El Rey no puede alterar la moneda, ni hacer guerra ni paz, ni otro granado fecho sin consentimiento de las Cortes.

Igual consentimiento es necesario para todo género de impuestos.

En Navarra todo es contractual entre el Rey y las Cortes. El Rey antes de recibir el juramento de fidelidad, presta el suyo en manos del Presidente de las

Cortes, de observar su fuero o constitución, con la notable cláusula, que en lo que contra ellos fuere, no sea obedecido.

En Navarra son desconocidos los jueces de comisión, y ni el Rey, ni sus Virreyes pueden proceder al más mínimo acto judicial o molestia contra los naturales.

Las Cortes se celebraban todos los años: el último estado legal es de tres en tres. De Cortes a Cortes queda una Diputación permanente compuesta por siete individuos de los tres Brazos o estamentos, que es la forma en que aquéllas se celebran.

El principal encargo de la Diputación es oponerse a las irrupciones de los poderes ejecutivo y judicial, y amparar a los agraciados por aquellos, velando por la perfecta observancia de sus Fueros o Constitución, en cuyas infracciones pide el desagravio o llamado Contrafuero. Para lo demás la Diputación carece de poderes. La convocación a Cortes no está en sus atribuciones; es exclusiva de la potestad Real.

Toda Real Orden dirigida a Navarra, debe ir firmada por el Monarca.

La Diputación, a quien debe comunicarse, se opone a su sobre-carta o admisión en el case de hallarla contraria a sus fueros.

Así sucedería incluyendo a Navarra en la convocatoria para las Cortes Generales de España, porque tal es el deber de la Diputación de aquel Reino, y ni su honor ni su juramento les permiten a sus individuos otra conducta.

Elegidos por unas Cortes legítimas para ser los custodios de sus Fueros o Constitución, habiendo jurado serlo, y teniendo que vivir entre sus paisanos y morir con la nota de fieles o infieles a su obligación, sin derecho para convocar las Cortes, y sí solo para pedirlas, ¿omitirán por ventura una justa oposición, cuando ven caminos tan fáciles en el Gobierno para marchar con legalidad al mismo objeto?

Tal sería, por ejemplo, el de suspender actualmente la convocación al Reino de Navarra, con cuya medida, ni hallaría el Gobierno dificultades que hoy se le pudieran ofrecer, ni se expondría a los resultados de la nueva irritación popular que pudiera causar la violación de sus fueros en convocarlo.

En el momento de ver destruida la facción que aflige y devasta el país, sería la ocasión oportuna de reunir sus propias Cortes, y llegando este caso, ya el Gobierno tenía un Cuerpo legítimo y autorizado con quien transigir las cuestiones que creyese más útiles al bien general.

¿Qué se dirá en el nuevo orden de cosas si la restauración de los fueros de Castilla, empezase (sin ensayar los medios legales) por el despojo violento de las leyes fundamentales de un Reino; las que ha respetado, o no ha podido arrancar el poder absoluto de tres siglos?

Húyase de semejante escollo; evítese a los buenos súbditos navarros, a la mayoría de su clase propietaria, a los que cuentan sus interesados, sus hijos, sus mismas personas en las filas de la legitimidad, el dolor de ver violar y sepultar sus antiguas leyes patrias en el mismo día y al eco de restauración de las de Castilla; cuando pudieran esperar la unión y la armonía general alcanzada legal y legítimamente con júbilo y utilidad común.

Tales son, Excmo. Sr., los sentimiento de la Corporación que los individuos que suscriben tienen la honra de representar, y que fiel siempre a su Reina y Señora Doña Isabel 2ª de Castilla y 1ª de Navarra, como el juramento que tienen prestado de guardar y conservar sus Fueros, no puede dispensarse en cumplimiento de su obligación, de protestar desde ahora la infracción de sus leyes fundamentales, si es que se lleva a efecto la convocatoria general incluyendo en ella como una provincia particular al Reino de Navarra.- Dios guarde a V.E. muchos años.- Aranjuez, 23 de abril de 1834. Excmo. Sr. Don José Mª Martínez de Arizala. El Barón de Bigüezal. Excmo. Sr. Primer Secretario de Estado y del Despacho».

5

Discurso de Cánovas del Castillo, presidente del Consejo de Ministros, en las Cortes (7 de julio de 1876).

«El Sr. Presidente del Consejo de Ministros (Cánovas del Castillo): Comprendo y respeto muy sinceramente, Sres. Diputados, los motivos y sentimientos que han inspirado el largo discurso que el Sr. Morales acaba de pronunciar. La Cámara ha debido comprenderlos también, según ha visto el Sr. Morales, así por la atención solícita que le ha prestado, como por las demostraciones con que ha honrado el final de su discurso. No podía una Cámara española, no podía una Cámara de representantes españoles mostrar de una manera más completa la consideración que le merecen los servicios pasados, y la lealtad con que Navarra ha cumplido ciertamente la ley de 1841. Esa atención y esa benevolencia dispensada a S.S., se la dispensaba después de todo, cuando S.S. venía a defender un deseo; la desigualdad de servicios, la desigualdad de tributación, la desigualdad de sacrificios con todas las demás provincias de la Monarquía.

Cuando una tesis escueta de esta naturaleza, cualquiera que sea la moderación con que se exponga, es escuchada por los representantes de la Nación con la atención y hasta con la benevolencia con que lo ha sido el Sr. Morales, bastante demostración se hace de la hidalguía de corazón de todos los demás

españoles y de la consideración que prestan a los servicios que tan largamente el Sr. Morales ha enumerado.

Algo ha dicho sin embargo el Sr. Morales, aunque siempre con la moderación que ha podido notar el Congreso; algo ha dicho que tiene bastante gravedad para que no pueda continuar en el breve discurso que he de pronunciar esta mañana, sin hacerme cargo de ello debidamente.

Ha hablado el Sr. Morales con repetición de falta de derecho para alterar el estado de cosas creado por la ley de 1841, no sé bien si por parte del Gobierno, en lo cual hubiera dicho perfectamente, o si por parte de los Poderes Públicos. De cualquier manera que esto último haya podido caber en sus labios, esto constituye un error gravísimo, que ruego a S.S. que retire de su pensamiento y de sus palabras. Las Cortes con el Rey tienen derecho para legislar sobre Navarra, ni más ni menos que sobre las demás provincias de la Monarquía. Le tenían en 1841; y cualesquiera que hayan sido los términos, más o menos benévolos con que Gobiernos posteriores se hayan expresado acerca de los precedentes y fundamentos de aquella ley, la verdad es que aquella ley está redactada encabezada como todas las leyes, ni más ni menos con las palabras «Las Cortes han decretado y el Poder ejecutivo ha sancionado la siguiente».

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

Sean cualesquiera, pues, las disposiciones que sobre la materia hayan recaído después de la ley de 1841; sean cualesquiera los textos de tantas Reales órdenes como el Sr. Morales nos ha expuesto en el día de hoy; sean ellas merecidas por la conducta de Navarra, como yo reconozco que pueden serlo; con eso y todo, nadie puede poner en duda ni por un momento que todas esas Reales órdenes, que todas esas disposiciones, que todas esas declaraciones pueden caer y caerían seguramente delante de una resolución de las Cortes, sancionada por el Rey.

Y afirmada de esta manera la unidad constitucional de la Monarquía, que no de otro modo pudiera afirmarse ni pudiera existir, no he de entretenerme yo en una disertación histórica, que de una parte no considero indispensable ni

mucho menos, y de otra parte entorpecería y alteraría más este debate, que las circunstancias y los momentos en que nos hallamos hacen imposible alcanzar. Pero no puedo menos de decir desde ahora una cosa, Sres. Diputados, y es, que si a precedentes históricos fuéramos, no solo en España, sino en Europa, sería siempre imposible, lo habría sido hasta aquí y lo sería en adelante la constitución de las nacionalidades donde no estuviera desde «ab initio».

No ya solamente Navarra, que al cabo y al fin, y sin que eso sea menguar en nada los esfuerzos de aquellos valerosísimos habitantes, fue un tiempo conquista de Castilla, sino también otras provincias de la Monarquía como Aragón y algunas más que vinieron de otra suerte a unirse a la madre Patria, podrían alegar iguales derechos históricos para mantener la desigualdad ante los cargos públicos. No es posible, pues, tener aquí tan en cuenta como se pretende los remotos hechos históricos. ¿Cabe unión a la Monarquía hecha en condiciones más dignas y más independientes, por ejemplo, que la de Cataluña? ¿Cabe unión más independiente que la de Aragón, más igualdad de derechos con el resto de la Monarquía, con lo más privilegiado que pudiera haber en la Monarquía? Y sin embargo, por el transcurso del tiempo y en virtud de tales o cuales sucesos históricos se fue modificando esa situación hasta venir a la unidad actual.

Naturalmente, en la historia se presentan pocas veces las cosas de una manera espontánea. La historia se desenvuelve según los hechos, y los hechos son la norma de las distintas modificaciones que van recibiendo las instituciones políticas y las instituciones administrativas. Así es que los fueros de Aragón y de Cataluña existieron durante mucho tiempo, y esas provincias tuvieron la desigualdad respecto de Castilla, hasta que a principios del siglo anterior, concluida la guerra de sucesión y teniendo en cuenta aquellos acontecimientos que se habían realizado, como causa ocasional, el Rey Felipe V privó a esas provincias de sus fueros y unificó su administración con el resto de las provincias de la Monarquía.

¿Qué ha acontecido después? ¿Qué aconteció en 1841, para que la provincia de Navarra aceptara la ley hecha por las Cortes con el Regente del Reino, con la lealtad, con el patriotismo, con la buena fé que me complazco en reconocer y que hoy ha expuesto tan detenidamente el Sr. Morales? ¿Qué aconteció entonces? ¿Por qué causa se vino a ese resultado? ¿Por qué motivos, por qué razones no se mantuvieron la administración y el gobierno de Navarra en las condiciones que tenían en 1833? ¿Fue tampoco aquel un acto espontáneo de la provincia Navarra? No, y no le hago cargo alguno; es que la historia no se desenvuelve de esa suerte. En 1841 vino la modificación de los fueros de Navarra, vino su asimilación casi total al resto de la Monarquía por efecto de la guerra civil. Cómo puede ocultarse esto, señores Diputados, cómo puede negarse esto ni por un instante siquiera?

En el fondo, si la cuestión se hubiera tratado en el terreno del puro derecho o de la pura razón, no se hubiera necesitado tal vez de guerra alguna para que reinos y provincias unidas a fin de constituir un solo Estado, contribuyeran de igual suerte a las cargas del servicio público.

En teoría, en doctrina, nada se hubiera opuesto a esto, nada absolutamente; y sin embargo de que en teoría esto podía ser tanta verdad antes de 1833 como después de 1833, como la historia, repito, no se desenvuelve de esa suerte, tuvieron que intervenir los sucesos de 1833 a 1840 para ser la causa ocasional de que aquel estado de cosas se cambiara. Cambióse, pues, el estado de cosas en 1841, y lo he dicho ya en las palabras que hasta aquí he pronunciado, y no me cansaría de repetirlo si necesario fuera: la Nación española, es verdad, no tiene sino motivos de felicitarse altamente de la conducta de la provincia de Navarra desde 1841 hasta tiempos recientes.

La provincia de Navarra aceptó de buena fe, con patriotismo, con buen sentido las circunstancias; prestó el pleito homenaje debido a esas circunstancias mismas, y no emprendió ninguna resistencia tenaz y temeraria contra lo que exigía la necesidad en aquel momento histórico.

No temo yo, no recelo yo siquiera, que aquel buen sentido de 1841, que aquella justa apreciación de las circunstancias, que aquel conocimiento de los cambios que estas podían y debían introducir en momentos dados en las instituciones, hasta realizar en poco tiempo lo que en otro caso se hubiera tardado largo espacio, falten en los nobles hijos de Navarra de ahora como no faltaron en sus padres, como no faltaron en 1841.

Si el hecho de la guerra civil de 1833 a 1839, principalmente sostenida en aquellas montañas, como recientemente, bastó para que Navarra se presentara con tan buena fe y tan buen deseo a la modificación de una legislación secular, no hay motivo alguno, ciertamente, para que el hecho de otra guerra sobrevenida después no sea un elemento con que haya que contar necesariamente para adelantar, para progresar en la obra de que entonces se hizo tanta parte.

Inútil me parece insistir en este punto de vista, en que entro sin grande entusiasmo y si gran deseo, por lo mismo que está tan en la conveniencia de todos, y porque a mí, en la posición que en este momento ocupo, más me complace decir palabras de benevolencia, decir palabras de consideración, decir palabras de respeto a los que más o menos están bajo la presión de la opinión pública, que ponerme de parte de esa opinión pública, aunque sus sentimientos originalmente sean justos y sean debidos, para arrastrarla y arrebatarla con mayor impulso por el camino de la corriente que inevitablemente está siguiendo.

No insisto, pues, más en este punto de vista; bástame dejar consignado que el convenio mismo de 1839, el célebre convenio de Vergara, al no recono-

cer, como no reconoció, el anterior estado de cosas, limitándose únicamente a recomendarlo a la consideración de las Cortes, y la ley de 1839 que siguió y procuró interpretar este convenio y lo interpretó generosísimamente, aunque no sin declarar que todo lo que se hiciera, se hiciera sin perjuicio de la unidad constitucional, contribuyen a afirmar y a sostener mi opinión expresa de que por virtud de esta unidad constitucional y del derecho inconcuso del Rey con las Cortes, las Cortes con el Rey tienen derecho a modificar en todo lo que sea necesario cualquiera legislación de una provincia de la Nación española.

Dado el Derecho, ¿qué es lo que se ha tratado de hacer en estos momentos? El Gobierno no ha podido menos de tomar muy en consideración ese estado de cosas que el Sr. Morales nos ha descrito con tanta elocuencia; el Gobierno ha visto que la provincia de Navarra, en principio, estaba dentro de la unidad constitucional bajo todos sus aspectos; ha visto que la provincia de Navarra contribuye al servicio del ejército, ni más ni menos que el resto de la Monarquía, sin la menor dificultad, sin la menos resistencia; ha visto que el principio de la contribución directa o territorial en más o menos extensión, no solamente estaba allí ya admitido, sino que estaba también cumpliendo con toda exactitud dentro de los límites que se habían prefijado. No ha creído, pues, que estaba en el caso de proponer a las Cortes una ley de modificación del estado de cosas de Navarra actualmente; ha creído que era más natural y más prudente, una vez rigiendo en Navarra el principio, extender este principio en materia contributiva hasta el punto de poner en relación práctica la situación económica de 1841 con la situación económica actual. Ni más ni menos.

¿Cuál era la situación económica de la generalidad del país en 1841? ¿No sabe todo el mundo que por entonces se andaba en presupuestos de 600 millones de reales? ¿Cuál era el estado de la administración económica en toda España? ¿No sabe todo el mundo que era completamente irregular, y aun diverso en muchas partes, antes del sistema tributario de 1845? Pues dentro de un sistema tributario irregular, como era el que en 1841 existía, y dentro de un presupuesto como el presupuesto que por entonces votaban las Cortes, yo, sin haber hecho cálculos detenidamente, yo me inclino mucho a creer que la provincia de Navarra en 1841 se prestó a contribuir a las cargas de la Nación en proporción a sus haberes, ni más ni menos que las demás provincias de la Monarquía. Pues si se prestó, pues si se admitió esto en 1841, en que repito no cabía la imposición de un sistema completamente regular, porque este no existía en ninguna parte de la Monarquía; si se prestó entonces, ¿qué motivos hay para que esto no se realice ahora? Uno que el Sr. Morales ha dicho; uno que el Gobierno de S.M. no puede aceptar, y que espera que no podrán aceptar tampoco las Cortes.

Este motivo es, al parecer, el principio que pretende sentar el Sr. Morales de que la proporción con que según sus haberes los navarros habían de contribuir

a las cargas del Estado como los demás españoles, había de medirse eternamente por el estado de cosas de 1841.

Paréceme que basta la enunciación de esto como principio, para dejar hecha su absoluta refutación. Verdad es que mientras las Cortes no han modificado ni en una ley especial, ni en una ley de presupuestos, ni en ninguna reforma legislativa aquel estado de cosas, la provincia de Navarra ha tenido el derecho inconcuso de sostener que no estaba obligada más que a las cargas que la Ley de 1841 le marcaba; y los Gobierno no han hecho más que cumplir con su deber estricto, declarando una y otra vez en Reales órdenes que a eso y nada más se extendía las obligaciones de Navarra. Si ahora mismo sin el concurso de las Cortes, si ahora mismo me viera yo obligado en nombre solo del Poder ejecutivo a tomar una resolución económica sobre la provincia de Navarra, probablemente esa resolución sería idéntica a la de esos Gobiernos a que antes el Sr. Morales ha hecho referencia.

Evidentemente las contribuciones no se pueden cobrar ni a los navarros ni a ningún otro español sin expresa autorización de las Cortes, sin que las Cortes las voten. ¿No se habían votado ningunas otras más que las que previene la ley de 1841? Pues esas y no otras ha estado obligada a pagar Navarra hasta ahora. Los Gobiernos que una y otra vez declararon que esa cifra era inalterable, debían declararlo dentro del sistema legal vigente, dentro de la legalidad que existía y que tenía la obligación de respetar. Porque de otra suerte, ¿qué Gobierno, qué representación del Poder ejecutivo se hubiera atrevido nunca a decir que eso era inalterable hasta para las Cortes? ¿Quién hubiera tenido el derecho de dar esa promesa? Y si alguna la hubiera dado, ¿no sería esa una promesa írrita, nula? Todo ha pasado, pues, natural y perfectamente hasta ahora.

En 1841 los navarros se prestaron notablemente, con su concurso y hasta con su aprobación, no solo a que las Cortes con el Regente del Reino hicieran una ley respecto de aquella provincia, sino también a que se cumpliese sin dificultad alguna. Los legisladores de entonces, aunque sin abdicar ni por un instante su legítimo y necesario imperio, oyeron, atendieron, tuvieron en cuenta las necesidades de aquella provincia, como en una o en otra todo digno legislador debe hacer en cuantas ocasiones se le ofrezcan, de una o de otra manera digna.

Hecha, pues, esta ley por el imperio absoluto de las Cortes con el Rey, y con la aprobación de aquella provincia, la ley se ha cumplido, es verdad, en todas sus partes sin dificultad alguna, y por ello merecerá siempre alabanzas y hasta gratitud, toda la gratitud que en el cumplimiento del deber quepa, la provincia de Navarra. Los Gobiernos que se han sucedido, de distintos colores políticos, mientras no había otra legalidad respecto de esta materia que la de 1841, la han declarado inalterable en la esfera administrativa y la han cumplido rigurosamente en la propia esfera administrativa; y si no hubieran sobrevenido circunstancias

extraordinarias por lo que antes una vez y otra dejo dicho, las cosas se hubieran podido quizá continuar por mucho tiempo de la propia manera que iban; es decir, que sin la guerra última, que sin los últimos acontecimientos, la cuestión de Navarra no hubiera vuelto a estar probablemente en mucho tiempo sometida a la deliberación de las Cortes.

Pero esos sucesos extraordinarios han sobrevenido; y ni más ni menos que los sucesos extraordinarios de 1833 a 1840, han vuelto a plantear la cuestión en las mismas condiciones y por los mismos motivos; entonces para venir desde el régimen de un virreinato como lo había sido Navarra, a la unidad constitucional establecida por la ley de 1841; y ahora, en este momento, sobre todo, en esfera más modesta, para volver a examinar en 1876, después de todo lo que ha pasado, la proporción de haberes con que ha de contribuir la provincia de Navarra, que ya se examinó en 1841.

Y si en 1841, por la irregularidad de la Administración, por la diversidad con que la Administración funcionaba en diversos puntos, esto se hizo, esto pudo hacerse aunque con poco estudio respecto de esas provincias, sin poder comparar ese estudio con la riqueza de las demás ni establecer una proporción exacta, ahora que las circunstancias han cambiado esa proporción es menester establecerla de una manera más sólida, más exacta, más completa.

Tal es, pues señores, la cuestión que se discute, y esto es todo cuando por hoy tengo que decir.

El Gobierno no ha podido unir la provincia de Navarra a otras provincias de la Monarquía que son objeto de un proyecto de ley, pendiente todavía de las deliberaciones de esta Cámara, porque la provincia de Navarra estaba en condiciones sumamente distintas de las de aquellas provincias. El Gobierno no se ha creído en la necesidad de traer aquí una ley que modificara la de 1841 en todas sus partes o en muchas de sus partes, porque aquella ley respondía en sus principios a la unidad constitucional; porque todos los principios que el Gobierno necesite desarrollar y desenvolver están comprendidos en aquella ley. Pero la tributación, la mera tributación comprendida en aquella ley, el Gobierno no puede menos de modificarla y eso es lo que se os propone en el proyecto de ley de presupuestos. Tratándose únicamente de la parte económica, tratándose únicamente de la contribución, el Gobierno ha creído que no era un lugar importuno para que esto se viniera a conocimiento y deliberación de las Cortes el proyecto de ley de presupuestos.

Si de otras materias se hubiera tratado o se quisiera tratar, con efecto, el Sr. Morales tiene razón; no sería la ley de presupuestos el lugar oportuno en que estas discusiones pudieran tener lugar; pero refiriéndose ahora solo y exclusivamente los propósitos del Gobierno a la cuestión económica, a las relaciones económicas de la provincia de Navarra con el resto de la Nación, esta cuestión

especial, destinada a modificar en este punto la ley de 1841, puede muy bien venir, y viene muy oportuna y naturalmente en la ley de presupuestos generales del Estado.

Tengo, pues, la convicción de que cumplidos los deberes que han obligado al Sr. Morales a usar de la palabra de la manera que lo ha hecho, examinada también con imparcialidad esta cuestión; teniendo en cuenta la situación general de las cosas y las obligaciones que al Gobierno y a las Cortes les impulsan para buscar esta exacta proporción en la tributación de Navarra con las demás provincias, los navarros, los dignos habitantes de aquella provincia comprenderán que no debe ser para ellos perdido el mismo glorioso ejemplo de sus antepasados que nos ha citado el Sr. Morales, y prestarán, aunque la forma de realizarlo haya sido diversa también por virtud de las circunstancias, prestarán a esta ley que ahora han de hacer las Cortes con el Rey el mismo acatamiento, el mismo escrupuloso respeto que prestaron a la ley de 1841.

Tengo también la confianza de que por esta misma consideración la provincia de Navarra comprenderá que el Gobierno y las Cortes se han encerrado en los últimos límites de la equidad y de la prudencia, y que ni menos que esto podían hacer en este momento las Cortes con el Rey, y que ni más que esto podría lícitamente exigir la misma provincia de Navarra. Me lisonjeo, en fin, de que hasta el mismo Sr. Morales, una vez realizado el acto honroso que acaba de realizar delante de nosotros, en el retiro a que yo sentiré que consagre el resto de sus días, siendo joven aún y habiendo demostrado aquí las altas dotes que ha demostrado, en ese retiro, digo, no podrá menos de reconocer que al hacer lo que hacen y modificar como hoy modifican la situación económica de Navarra, las Cortes han cumplido con su deber y el Gobierno cumplirá también con el suyo, así como la provincia de Navarra no hará más que cumplir con un deber sagrado facilitando por todos los medios posibles el cumplimiento de lo que en virtud del voto de las Cortes y de la sanción de la Corona haya venido a ser legítima ley del Reino».

6

Acto de la sesión extraordinaria de la Diputación, bajo la presidencia del comisario regio, Marqués de Tejada-Valdosera (6 de enero de 1877).

«Reunidos en el día de hoy, seis de enero de mil ochocientos setenta y siete, en la sala de sesiones de la Excma. Diputación de Navarra, los Excelentísimos Sres. Gobernador de la provincia y Diputados provinciales, don Luis Iñarra,

don Fortunato Fortún, don Tiburcio Albizu, don Eugenio Bornás, don Martín Huarte Mendicoa, el Excmo. Sr. Conde de Espoz y Mina, bajo la presidencia del Excmo. Sr. D. Manuel Aguirre de Tejada, Conde de Tejada de Valdosera, Consejero de Estado, Comisario Regio nombrado por el Gobierno para informar y proponer a aquel lo que corresponda acerca del planteamiento del artículo 24 de la ley de Presupuestos del año económico corriente y demás cuestiones enlazadas con la situación especial de esta provincia, después de conferenciar con el General en Jefe del Ejército del Norte, Autoridades y Diputación provincial, según Real orden de 18 de diciembre último, comunicada al Excmo. Sr. Gobernador civil de la provincia por la Presidencia del Consejo de Ministros, y trasladada por dicha autoridad a la Excma. Diputación, con asistencia del Excmo. Sr. Don Olegario Andrade, Inspector General de Hacienda, encargado por Real orden del 13 del citado diciembre de auxiliar al Sr. Comisario regio en el desempeño de su cometido, tomó este último la palabra para manifestar que, después de varias conferencias preparatorias que había tenido con los Sres. Diputados y Consultor de la Diputación, D. Alejandro Ororbia en los días 22, 23 y 30 de diciembre último, y 1, 2, 3, 4 y 5 del corriente, creía excusado manifestar que el desempeño de su misión en su parte más importante exigía tratar con la Corporación acerca de los términos en que debía esta cooperar al cumplimiento del artículo 24 referido, en las dos partes de que consta.

El Excmo. Sr. D. Luis Iñarra, Vicepresidente de la Diputación, manifestó que la Corporación no podía ni debía cooperar al cumplimiento de la segunda parte del expresado artículo 24, porque la autorización que esta contiene no puede amortizarse con las prescripciones de la Ley de 16 de agosto de 1841, en la parte relativa a la tributación, circunstancia a que tenía que atender esta Diputación más que otra alguna, por su excepcional origen, que no la revestía de lleno de autoridad y prestigio, y por hallarse en el último período de su existencia legal.

El Señor Comisario Regio expuso las razones legales que obligan, a su juicio, a la Diputación a cooperar al planteamiento de la expresada segunda parte, como precepto incluido en una Ley votada en Cortes y sancionada por la Corona, así como las consideraciones de equidad y justa proporcionalidad en el repartimiento de las cargas públicas, que aconsejan introducir una reforma en las condiciones de la tributación establecida por la ley citada de 1841, cuyas disposiciones, en lo que se refiere a la materia de impuestos, obedecían a las circunstancias en que se hallaba el sistema tributario general de la Nación, hoy profundamente variado, y a la naturaleza de los servicios públicos de España en aquella lejana época, y que tan importante variación han venido sufriendo en beneficio de todas las provincias del Reino, y por tanto de Navarra, añadiendo que su desea en esta parte se limita a 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, según permite la letra y espíritu del referido artículo 24, y como podía efectuarse por medio de un encabezamiento o ajuste alzado de una cantidad equivalente al importe calculado de los impuesto directos e indirectos de que Navarra se ha hallado hasta hoy exenta; concluyendo por manifestar que sus instrucciones le autorizaban para obtener este resultado por medio de un concierto generoso de parte del Gobierno, así como para ofrecer que su ejecución no había de realizarse hasta el año económico próximo, y entonces no de una manera inmediata, sino en una forma gradual que se desarrolle en un número determinado de años. Hizo igualmente presente que, confirmado el nombramiento de los Sres. Diputados por diferentes actos de las Cortes aprobatorios de la conducta de los Gobiernos que han usado de esta facultad, y muy particularmente por el proyecto, próximo a ser ley, que restablece las garantías constitucionales, no puede dudarse de que la Diputación tiene plena competencia para acordar lo que considere conveniente en esta como en las de más materias propias de sus atribuciones.

El señor Fortún, esforzó la opinión expuesta por el Sr. Iñarra, expresándose en el mismo sentido el señor Huarte Mendicoa; y habiendo manifestado los demás señores su opinión en el mismo sentido, y habiendo replicado, sosteniendo sus afirmaciones, el Sr. Comisario Regio, acordaron los diputados, en los términos expuestos por el Sr. Iñarra, pasar a tratar de la primera parte del referido artículo 24.

Habiendo declarado el Sr. Iñarra que la Excma. Diputación estaba dispuesta a revisar la cifra de 5.400.000 reales, que la provincia viene satisfaciendo con arreglo a los artículo 25 y 26 de las ley de 16 de agosto de 1841, y Real Orden de 22 de diciembre de 1849, elevando su importe en consideración del aumento que había tenido la contribución territorial en el resto de España, le invitó al Sr. Comisario Regio a que manifestara la cifra que conceptuase arreglada al precepto de la primera parte del referido artículo 24 de la ley de Presupuestos.

El Sr. Iñarra, expuso que, no poseyendo la Diputación los datos necesario para fijar dicha cifra con fundamento suficiente, y suponiendo que el Excmo. Sr. Comisario Regio hubiese estudiado el asunto con detenimiento, le rogaba que tomase la iniciativa en él.

El Sr. Comisario Regio, en virtud de esta invitación, expuso que, careciendo el Gobierno de las noticias estadísticas correspondientes a la riqueza de la provincia, en atención a las condiciones especiales de la gestión y recaudación de sus impuestos, se veía en necesidad de proceder por datos de relación, y que apareciendo de los datos que tenía a la vista los cupos señalados a dicha provincia en los repartos de las contribuciones extraordinarias de guerra en 1838 y

1840, así como en el reparto de la de inmuebles, que fue consecuencia de la ley de Presupuestos de 1845, y el que se fijó en la Real Orden citada de 22 de septiembre de 1849, cuyos cupos, comparados con los que señalaron a las cuarenta y cinco provincias restantes en dichas épocas, y aumentados en la proporción en que ha subido la contribución de inmuebles para las expresadas cuarenta y cinco provincias, dan un resultado para la de Navarra de 11.588.852 reales en el primer supuesto, de 12.827.704 en el segundo, de 13.329.216 en el tercero, y de 12.114.979 en el cuarte, conceptuaba esta última cifra como la que mejor obedece a la extensión proporcional que requiere el tantas veces citado artículo 24.

El Sr. Iñarra, después de haberse puesto de acuerdo con los demás Sres. Diputados provinciales, expuso que las circunstancias azarosas por las que acaba de atravesar las provincias, en atención a una guerra que ha aminorado su riqueza y absorbido gran parte de sus recursos con continuas exacciones por las fuerzas carlistas, suministros al ejército y pérdidas de cosechas, no permitían llegar a tan crecida suma; y comparada la tributación de las provincias de Oviedo y Lugo, consideradas como más análogas por su topografía y producciones, propuso que se fijase en 7.400.000 reales vellón, o se estudiase otros datos estadísticos más propios para dar el resultado proporcional que se deseaba.

El Sr. Comisario Regio, teniendo en cuenta las razones aducidas por el Sr. Iñarra, aunque conceptuándoles de naturaleza transitoria, adujo varios datos estadísticos, según los que, comparada la tributación media de cada hectárea en las tres provincias reunidas de Lugo, Orense y Pontevedra, como de producciones análogas; en las tres limítrofes de Huesca, Logroño y Zaragoza, y en las de igual zona de Oviedo y Santander, corresponderían a las de un millón cuarenta y siete mil ochocientas hectáreas que contiene la provincia de Navarra. 16.074.208 reales como resultado de la primera comparación; 11.106.680 como resultado de la segunda; y 12.364.000 como resultado de la tercera; y propuso como solución definitiva que se fijase la contribución de que se trata en 10.000.000 de reales, abonándose a la provincia, en concepto de recaudación 500.000 reales, o sea el cinco por ciento.

El Sr. Iñarra, impugnó esta cifra con nuevos datos estadísticos relativos a las provincias de Logroño, Lugo, Oviedo y Zamora, buscando un término medio de la tributación de estas cuatro, é hizo nuevos cálculos, insistiendo en que la propuesta por la Excelentísima Diputación se apoyaba en la base de la contribución que corresponde a la provincia de Soria, a saber: reales, 5.315.200, y en la que corresponde a la provincia de Lugo, a saber 11.134.800 aumentando la primera cifra en proporción del mayor número de habitantes que tiene Navarra comparada con Soria, y disminuyendo la segunda en relación con el menor número de habitantes que tiene la misma provincia de Navarra, comparada con Lugo.

El Sr. Comisario Regio atacó como inadecuada la relación que establecía con la provincia de Soria, por ser una de las más pobres de España, y también la disminución que se hacía con el resultado de la comparación en la de Lugo, fundada en la menor población de la de Navarra, por considerar que la cifra de población no puede admitirse como elemento determinado del tanto de atribución en el impuesto territorial, insistiendo en la cifra que había propuesto.

Finalmente, después de una detenida discusión, en la que tomaron parte los Sres. Fortún, Huarte y Mendicoa, Conde de Espoz y Mina, Bornás y Albizu, por una parte, y por la otra el Sr. Comisario Regio y el Sr. Andrade, ocupándose también de los abonos correspondiente por las atenciones sobre tablas, culto y clero y arriendo del tabaco, el señor Iñarra, formuló, en nombre de la Diputación, el acuerdo siguiente:

Examinado el artículo 24 de la Ley de Presupuestos, en el que no se revela el carácter preceptivo o imperativo; considerando que los ingresos en ya exacta proporción con los de las demás provincias por todos conceptos a que se refiere la autorización del citado artículo, no son compatibles con las prescripciones de la ley de 16 de agosto de 1841, que no ha sido derogado; y atendiendo, por último, a la grave responsabilidad que los diputados provinciales han contraído con el país al ocupar sus puestos, pero deseando a la vez dar un testimonio de su espíritu de concordia y consideración a los poderes públicos, están dispuestos a interpretar latamente el artículo 25 de la expresada ley de 16 de agosto de 1841, admitiendo en su consecuencia el principio de proporcionalidad del impuesto directo o territorial repartible a Navarra, con las deducciones que son procedente en justicia, entendiéndose subordinado este acomodamiento a la escrupulosa observancia de la expresada ley de modificación; y en su virtud teniendo en cuenta la contribución territorial de análogas provincias, se fija el cupo de la de Navarra en 8.000.000 de reales, o sean dos millones de pesetas, de los que hay que deducir las cantidades siguientes:

Por intereses de la Deuda, arriendo del tabaco y atenciones sobre las antiguas tablas, 1.500.000 reales que el Tesoro viene abonando a la Diputación, sin perjuicio de la liquidación general pendiente y reservándose la facultad de hacer reclamaciones convenientes acerca de ella.

Por dotación del culto y claro, 3.600.000 reales, mientras continúe cubriendo esa atención, pero si el Gobierno se encargase de ella, la Diputación cesará de hacer la expresada deducción y entregará los referidos 3.600.000 reales en la Administración económica.

Y, por último, 400.000 reales por el cinco por ciento de recaudación.

El Sr. Comisario Regio, protestando contra toda la inteligencia que pudiera darse a este acuerdo, que fuese contraria a la Constitución y a las leyes del

Reino, manifestó quedar enterado y que daría cuenta al Gobierno para su resolución. El Comisario Regio, Conde de Tejada de Valdosera. Serafín Larrainzar. Luis Iñarra. Fortunato Fortún. Eugenio Bornás. Martín Huarte Mendicoa. Tiburcio Albizu. Olegario Andrade. El Conde de Espoz y Mina. Segundo Lapuerta, secretario interino. Es copia.

La naturaleza jurídica
del régimen foral de Navarra
de Antonio Martínez Tomás
se acabó de imprimir en agosto de 2014.