

## VI NAVARRA Y LA CUESTIÓN FORAL

### ***El fuerismo liberal navarro***

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

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

Si la idea de un solo monarca no provocaba ninguna dificultad, la exigencia de unas solas Cortes para toda la nación, con todo lo que ello implicaba, suponía dar un golpe mortal al entramado jurídico e institucional del antiguo reino navarro. Las Cortes navarras, y por ende, la Diputación del Reino no tenían cabida en el nuevo orden constitucional. La pérdida de la facultad legislativa, por más que en el Antiguo Régimen se ejerciera de manera concertada con el rey, significaba la desaparición del derecho navarro. Y si ya no había un derecho propio que aplicar no tenía sentido mantener los tribunales constituidos con arreglo al fuero. El principio de división de poderes era incompatible, a su vez, con el Consejo Real, que ejercía las funciones de tribunal supremo al tiempo que se ocupaba con el virrey de la gobernación del reino.

Los liberales navarros trataron de buscar una salida negociada al conflicto político. El “lobby” navarro en Madrid, muy poderoso desde el siglo XVIII, funcionó una vez más para que sus propuestas salieran adelante. Y lo consiguieron. En 1840 se eligió una Diputación “Provincial” mediante sufragio, aunque sólo tenían derecho de voto los varones con cierto nivel de renta e instrucción. La nueva Corporación aceptó la oferta del Gobierno de negociar para dar cumplimiento a la ley de 1839. A tal fin, procedió de

inmediato al estudio y aprobación de las “*bases y condiciones*” para el “*arreglo de los fueros*” y nombró una comisión negociadora integrada por cuatro políticos navarros con cierta influencia en Madrid.

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

También quieren los navarros sus Fueros, pero no los quieren en su totalidad: no estamos en el siglo de los privilegios, ni en tiempo de que la sociedad se rija por leyes del feudalismo. Cuando se han proclamado los principios de una ilustrada legislación, la Navarra no puede rehusarlos. El país quiere los fueros que sean compatibles con su conveniencia pública general y ni quiere ni puede querer leyes de pura y exclusiva aristocracia: quiere aquellos fueros que conspiren a conciliar su interés con el general de la Nación y con las sólidas bases que encierra en sí la Constitución de la Monarquía<sup>1</sup>.

Los liberales navarros no eran partidarios de la ruptura sino de la reforma. Habían hecho una revolución para la implantación de un sistema respetuoso con los derechos del hombre y no estaban dispuestos a volver al Antiguo Régimen. Para ellos, la restauración de las cortes estamentales y la desigualdad en la representación significaba un salto atrás. Ahora bien, la libertad política garantizada por la Constitución no podía entrar en colisión con el deseo de mantener un amplísimo autogobierno en todo cuanto afectara a los intereses generales de Navarra.

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

---

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

aplacar a los exaltados que exigían la desaparición de los fueros vascos.

### ***La Ley Paccionada de 1841***

Las negociaciones dieron comienzo el 27 de mayo de 1840. Los comisionados fueron solemnemente recibidos por la Reina Gobernadora, María Cristina, madre de Isabel II que ejercía la Regencia<sup>2</sup>. A la recepción acudieron también los comisionados de las Diputaciones vascongadas. Los navarros quisieron coordinar sus actuaciones con los representantes vascos. Celebraron a tal efecto una reunión preliminar. Pero de inmediato se dieron cuenta de que sus intereses eran claramente divergentes. Las Diputaciones vascas acudieron a Madrid sin ningún ánimo de transacción. Entendían que no había necesidad alguna de proceder al arreglo de sus fueros porque, a su juicio, no entraban en colisión con los preceptos constitucionales. Por el contrario, Navarra necesitaba el pacto con el Gobierno para no regresar al Antiguo Régimen. Al final rompieron la baraja y cada cual fue por su lado. Los vascongados regresaron a su tierra sin acordar nada, a diferencia de los navarros que comenzaron una ardua negociación con la representación del Gobierno. Lo primero que hicieron fue presentar las bases de negociación aprobadas por la Diputación y que habían sido redactadas por un personaje que supo mover los hilos del proceso en Navarra. Se trataba del tudelano liberal, José Yanguas y Miranda, que desde 1835 y durante casi treinta años desempeñó el cargo de secretario de la Diputación.

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

---

<sup>2</sup> Dejamos constancia del nombre de los cuatro comisionados navarros que negociaron la Ley Paccionada: Fausto Galdeano, Pablo Ilarregui, Fulgencio Barrera y Tomás Arteta. Su nombramiento se produjo en la sesión de la Diputación celebrada el 1º de abril de 1840, la misma en que se aprobaron las bases de negociación. Fulgencio Barrera era diputado al Congreso. Había sido elegido por el distrito de Tudela en las elecciones celebradas el 19 de enero de 1840. Los tudelanos le tildaron de traidor por haber consentido el traslado de las aduanas del Ebro a los Pirineos.

*quedaría disuelta la sociedad, y la Diputación desea evitar a todo trance este extremo*<sup>3</sup>.

No sabemos cómo pretendía la Diputación llevar a cabo la disolución de la unión, pues el ejército liberal permanecía en su territorio. Mas para cuando el mensaje de la Diputación llegó a Madrid, el Gobierno, de signo moderado o conservador, había caído como consecuencia de la Revolución de Septiembre protagonizada por los liberales progresistas. Para evitar una nueva guerra civil, la reina madre abdicó y las Cortes nombraron Regente al general Espartero<sup>4</sup>.

Bien porque Espartero era plenamente consciente de la importancia de mantener a Navarra dentro de la unidad constitucional, bien porque dentro de su grupo había navarros de gran autoridad como el corellano José Alonso, que sería nombrado por el Regente ministro de Gracia y Justicia, o por ambas cosas a la vez, lo cierto es que tras la reanudación de las conversaciones pronto se alcanzó un acuerdo total sin necesidad de que Navarra tuviera que sacar a relucir “esos sus derechos más radicales”.

El 7 de diciembre de 1840, la regencia remitió a la Diputación el acuerdo alcanzado por los comisionados con el fin de obtener su ratificación. Cumplido este trámite, el 15 de diciembre de 1840, la Regencia promulgó un Real Decreto poniendo en vigor lo pactado, advirtiendo que “con arreglo a las bases indicadas y sin perjuicio de

---

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

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

hacer de común acuerdo cualquier variación que la experiencia hiciese necesaria, se formulará el correspondiente proyecto de ley para presentarlo a las próximas Cortes”.

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

...la más leve idea de retractación de aquella promesa, aquel pacto que la Diputación de Navarra y sus compañeros contrajeron con el Gobierno. Por primera vez en muchos siglos se plantea una cuestión política de trascendencia extraordinaria. Navarra se une al resto de la Monarquía con todos los caracteres y elementos de la unidad constitucional, abdicando generosamente sus derechos. Y se une voluntariamente, no como en 1512 por causa de una conquista<sup>5</sup>.

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

El 14 de agosto de 1841 el general Espartero, en su condición de Regente de la Monarquía, con el refrendo del ministro de Gracia y Justicia, el corellano José Alonso, sancionó la Ley en nombre de la reina Isabel II y ordenó su publicación en la “*Gaceta de Madrid*”, lo que tuvo lugar el día 16 de agosto<sup>6</sup>. Había nacido la Ley Paccionada.

La lectura de sus preceptos resulta decepcionante si se mira con los ojos autonomistas de hoy. No hay punto de comparación

<sup>5</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión de 15 de julio de 1841.

<sup>6</sup> En 2003, gracias a la colaboración de Rafael Catalá, a la sazón secretario de estado de Justicia, pudimos localizar en el archivo de su ministerio el original de la Ley Paccionada. Comprobamos así que la sanción real de la ley se produjo el 14 de agosto y no el 16, por lo que en puridad a la Ley Paccionada se le debía conocer por la primera fecha y no por la segunda, que fue la de su publicación en el diario oficial del Estado. La reproducción en facsímil de la ley se contiene en el libro del autor, publicado en 2004, bajo el título “*La Ley Paccionada de Navarra de 1841. Homenaje al ministro D. José Alonso Ruiz*”, editada por ministerio de Justicia, con prólogo de Rafael Catalá.

con la dogmática jurídica altamente racionalizada que caracteriza a los actuales estatutos de autonomía. El estatuto es la norma institucional básica de las comunidades autónomas. Sus normas delimitan con toda claridad las competencias autonómicas y las instituciones de autogobierno.

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

Todo lo anterior era directa consecuencia de la aplicación del principio de unidad constitucional, interpretado conforme a la Constitución de 1837 que, como la de 1812, mantenía la estructura centralista del Estado.

La singularidad estaba en el régimen municipal y en el gobierno económico interior de Navarra. Los ayuntamientos habrían de constituirse con arreglo a la legislación general, pero en cuanto a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, quedarían sujetos a la Diputación *“con arreglo a su legislación especial”*. En cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y

propiedades de los pueblos y de la provincia, la Diputación tendría las mismas facultades que ejercían el Consejo Real de Navarra y la Diputación del Reino, además de las que siendo compatibles con éstas tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la monarquía. En estas dos previsiones tan escuetas se asentaría en buena medida el autogobierno foral además de las facultades en materia financiera que, eso sí, se regulaban con minuciosidad.

La Diputación se convertía así en la institución nuclear del nuevo régimen. Su elección se realizaría conforme a las leyes generales, pero su composición permanecería invariable en el período comprendido entre 1841 y 1882, año en que se promulgó el pacto para el Amejoramiento del Fuero. Estaría integrada por “siete individuos nombrados por las cinco merindades, una por cada una de las tres de menor población y dos por las de Pamplona y Estella, que la tienen mayor”. La presidencia se atribuía a la autoridad superior política nombrada por el Gobierno. Sería vicepresidente el vocal decano, es decir, el diputado de mayor edad. El jefe político ejerció la presidencia durante algún tiempo, hasta que poco después de la promulgación de la Ley Paccionada los diputados le negaron el derecho de voto en los asuntos tratados por la Diputación porque eran siete y no ocho los diputados conforme a la referida Ley. El jefe político, cansado de estar oyente en las sesiones, acabó por no acudir a las mismas. Desde entonces la presidencia efectiva de la Diputación se ejerció por su vicepresidente<sup>7</sup>.

Obsérvese que la Ley Paccionada se refiere a la diputación “provincial” y habla siempre de la “provincia” de Navarra. En el último tercio del siglo XIX la Diputación, consciente de su carácter “sui generis” y para diferenciarse de otras diputaciones provinciales, comenzó a utilizar la denominación de “Diputación Foral y Provincial”. Inmediatamente después del estallido de la guerra civil, la Diputación, por sí y ante sí, decidió en lo sucesivo denominarse Diputación foral. El Estado –el nuevo estado franquista- no opuso resistencia.

Como ya se ha dicho, es en el capítulo de la financiación donde la Ley Paccionada tenía una regulación más acabada. Hay referencias explícitas al estanco de la sal, del tabaco, de la pólvora y del azufre. Se respeta la exención del uso de papel sellado. Pero la disposición más relevante era la relativa a la “única contribución directa” de Navarra a las cargas generales del Estado, que se fijó

---

<sup>7</sup> La renuncia de hecho a presidir las sesiones de la Diputación por el gobernador civil, denominación que sustituyó en 1847 a la de jefe político, se producirá a partir de 1849. (Véase M<sup>a</sup> Sagrario MARTINEZ BELOQUI: *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona, 1986, p. 108-109.)

en la cantidad de un millón ochocientos mil reales anuales, de los que la Diputación deduciría trescientos mil reales anuales en concepto de gastos de cobranza. La recaudación de esta contribución única, sustitutiva del antiguo donativo a la Corona, se atribuía a la Diputación. En este precepto se asentará la autonomía tributaria de Navarra, pieza clave del régimen foral.

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

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

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

### ***Evolución del nuevo régimen foral***

La puesta en marcha del nuevo régimen no estará exenta de dificultades y sobresaltos. Hay un primer período, al que hemos dado en llamar de la “asfixia centralista”, que discurre entre 1841 y 1925. La concepción centralizadora y uniformista del Estado liberal chocaba con la existencia de una parcela del territorio nacional dotada de un poder autónomo. La Diputación se defiende contra ataques recurrentes del gobierno que pretende extender a Navarra el régimen general. El momento culminante de este período es el de un famoso contrafuero que tuvo lugar en 1893 y al que se conoce como “la Gamazada”.



El primero de los obstáculos para el normal desenvolvimiento del nuevo régimen foral sería la renuencia del Estado a reconocer que la Ley de 1841 tenía carácter paccionado por ser fruto de un previo pacto con Navarra<sup>8</sup>. La segunda gran cuestión sería el mantenimiento de la autonomía fiscal, asunto espinoso por cuanto al término de la III guerra carlista se llegó a considerar que el sistema establecido en la Ley Paccionada no garantizaba que Navarra contribuyera a las cargas de la Nación en la misma proporción que las demás provincias. Este sería uno de los motivos fundamentales esgrimidos por Cánovas del Castillo, junto al de la exención de contribuir con hombres al ejército, para proponer en 1876 a las Cortes la abolición de los fueros vascongados que, como veremos más adelante, a punto estuvo de arrastrar a Navarra.

El carácter paccionado de la Ley de 1841 suponía que cualquier modificación o desarrollo de la misma había de hacerse mediante acuerdo con la Diputación de Navarra. Así se reconoció en 1849 en el convenio formalizado para resolver diversas dificultades sobre el modo de interpretar el artículo 26 de la Ley Paccionada relativo a la contribución de Navarra al sostenimiento del culto y clero. La Diputación elaboró unas bases que fueron aprobadas por el Gobierno mediante la Real Orden de 22 de septiembre de dicho año. En la primera de las bases se hace referencia a la “Ley Paccionada”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En 1848 José ALONSO, el ministro que había refrendado la Ley de 1841, publicó un libro titulado *Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes del Antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*. “Es esta – escribe Alonso-, una ley que es un verdadero convenio o pacto entre el poder supremo de la nación y aquella provincia. Hallábase ésta unida a la Corona de Castilla bajo pactos jurados por todos los Reyes que se fueron sucediendo, en que prometían la observancia y conservación de sus fueros, franquicias y libertades. Al terminarse la guerra civil última en los campos de Vergara, se hizo una promesa solemne de recomendar al Gobierno la confirmación de aquellos fueros; y las Cortes la decretaron y la corona la sancionó salva la unidad constitucional, acordando al mismo tiempo que el gobierno, oyendo a la provincia, propusiese las modificaciones convenientes. La diputación provincial envió a sus comisionados, trataron éstos con el gobierno: convinieron con éste en lo que había de alterarse y conservarse; y este convenio fue el que, como proyecto de ley, presentó el gobierno a las Cortes, el que con ninguna enmienda en lo sustancial fue aprobado por ellas y después sancionado por la Corona”. A continuación expone la naturaleza jurídica de ese convenio, ese pacto, “el más solemne que puede celebrarse”. El pacto-ley “es un contrato, en que cediendo Navarra muchas y muy preciosas libertades y exenciones, le prometen el Gobierno y las Cortes la conservación de otras, que no son sin embargo tan importantes como las cedidas y renunciadas. Así explicada la formación y el constitutivo de esta ley, nadie podrá negarle el carácter de paccionada y convencional. Las leyes de esta clase no pueden alterarse ni variarse, sino al modo de los contratos bilaterales, a saber: del mismo modo, con el mutuo consentimiento con que se formaron. Habiéndolo pues sido después de una solemne, expresa y general confirmación de los fueros con intervención, audiencia y asentimiento de la provincia es consiguientemente incontrovertible, que nada puede variarse sino concurriendo ésta del mismo modo. Esto debe tenerse siempre muy presente”. (Véase José ALONSO: Ob. cit. vol. I, p. 47.) La denominación de *Pacto-ley* para referirse a la Ley Paccionada fue utilizada por la Diputación de Navarra con ocasión del contrafuero de 1893 denominado “la Gamazada”. No consiguió, sin embargo, imponerse a la de Ley Paccionada. Pero quizás fuera más adecuada a la naturaleza de la ley: primero fue el pacto entre el Gobierno y la Diputación; luego la incorporación al ordenamiento jurídico general mediante la ley.

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

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

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

So pretexto de allegar recursos para combatir a los carlistas así como fondos extraordinarios para hacer frente a la asfixiante deuda pública, en 1836 el ministro de Hacienda, Juan de Dios Álvarez de Mendizábal, “desamortizó” –es decir, sacó de las *manos muertas*<sup>10</sup>, expropió o se incautó sin indemnización– los bienes de las órdenes religiosas que habían sido disueltas en 1834. Se trató de un *inmenso latrocinio*, según expresión de Menéndez Pelayo. Nuestro gran historiador atribuye a la desamortización el surgimiento “como por encanto” de ese gran partido liberal, “lidiador en la guerra de los siete años, con todo el desesperado esfuerzo que nace del ansia de conservar lo que inicualemente se detenta... Nada ha influido tanto en la decadencia religiosa de España, nada ha aumentado tanto esas legiones de escépticos ignaros, como ese *inmenso latrocinio*... que se llama desamortización y el infame vínculo de solidaridad que ella establece”<sup>11</sup>. Menéndez Pelayo achaca a la desamortización el origen de la *cuestión social* en España, pues las propiedades de la Iglesia servían para atender importantes servicios sociales cuya prestación no atendía el Estado (beneficencia, sanidad y educación), sin que los nuevos dueños tuvieran la misma preocupación por los más desfavorecidos que los anteriores.

En honor a la verdad, la corriente desamortizadora no fue una originalidad ni de los liberales de Cádiz ni de Mendizábal sino que

---

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

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

11 Marcelino MENENDEZ Y PELAYO: *Historia de los heterodoxos españoles*, Barcelona, 1880, t. III, p 598-599.

ya venía de tiempo atrás, pues muchos Estados europeos, siempre escasos de recursos, habían llegado a la conclusión de que la acumulación en las “manos muertas” de tan ingentes propiedades intangibles e inalienables asfixiaba la vida económica, de modo que su puesta en el mercado sólo podía producir importantes beneficios sociales y económicos. Es posible por ello que la opinión de Menéndez Pelayo pueda ser “exaltada”, pero lo cierto es que en España la forma en que se aplicaron las leyes desamortizadoras fue desastrosa. No se resolvieron los problemas financieros ni las subastas de los bienes desamortizados sirvieron para acabar con la deuda asfixiante. Tiene razón cuando afirma que de la desamortización surgió el gran partido liberal español. Los nuevos burgueses estaban dispuestos a dejarse la piel por la patria y la reina Isabel. Al fin y al cabo, para muchos la patria y el patrimonio vienen a ser lo mismo, pues no en vano tienen la misma raíz latina. Luego se dividieron en progresistas y moderados. Los primeros eran ferozmente anticlericales mientras los segundos rezaban al Altísimo para que les perdonara por el latrocinio cometido<sup>12</sup>.

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

En las bases de negociación con el Gobierno aprobadas por la Diputación en 1840 nada se decía sobre la contribución de culto y clero. Fue en la segunda fase de las conversaciones, bajo la Regencia de Espartero, cuando se introdujo el que finalmente sería el artículo 26 de la Ley Paccionada. Uno de los comisionados de la Diputación, Pablo Ilarregui escribió una *Memoria* sobre el arreglo de los fueros. En ella señala que “puesto que Navarra había mantenido el culto y clero de la provincia con el pago de los diezmos y primicias, que se habían abolido, era necesario dejar consignada en el arreglo foral esta sagrada obligación; y se redactó el artículo en los términos escritos, porque así lo encargó la Diputación repetidas veces”<sup>13</sup>.

---

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

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

La Ley de presupuestos de 23 de mayo de 1845 introdujo una notable reforma tributaria impulsada por el ministro de Hacienda Alejandro Mon, con la colaboración del hacendista Ramón de Santillán, que suponía el fin del arcaico, rudimentario e injusto régimen tributario del Antiguo Régimen. Por primera vez en España se establecía un sistema tributario racional y con criterio de generalidad y uniformidad además de introducir el principio de capacidad de pago<sup>14</sup>. La contribución de inmuebles, cultivo y ganadería fue el eje sobre el que giró toda la reforma tributaria y la pieza más importante cuantitativamente dentro del presupuesto. Estaba basada en repartos de la riqueza rústica, pecuaria e inmobiliaria y, según el artículo 5º de la Ley comprendía, entre otros conceptos, el donativo que en aquella época pagaban las Provincias Vascongadas, el cupo territorial de la contribución de culto y clero, y también la contribución directa de Navarra establecida en la Ley Paccionada<sup>15</sup>.

La inclusión de la contribución directa de Navarra en la nueva contribución territorial y su refundición con la contribución asignada a Navarra por razón de culto y clero fue inmediatamente contestada por la Diputación, por entender que vulneraba lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley Paccionada, “esta ley que los navarros todos miran como contractual y sustituida, con apreciables

---

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

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

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

adquisiciones de la Corona, al antiguo pacto foral”<sup>16</sup>. Así lo expresó al Gobierno que, en principio, aceptó la alegación. Una Real Orden de 30 de noviembre de 1845 determinó que las únicas contribuciones de Navarra serían la contribución directa y la de culto y clero, que formarían el cupo anual que Navarra debía contribuir al Estado como parte de los 300.000.000 reales de la nueva contribución<sup>17</sup>, asumiendo que la recaudación del reparto corriera a su cargo. El cupo total quedaba integrado por 1.800.000 reales de la contribución directa más el importe de las obligaciones del clero de 6.227.514 reales, con un total de 8.027.514 reales, que sería el cupo de Navarra por contribución territorial<sup>18</sup>. Esto suponía que Navarra aportaría el 2,67 por ciento del total de la recaudación prevista por el Estado.

En esta ocasión la defensa del fuero y del huevo iban juntas. De una parte, había que conseguir el respeto a lo pactado en 1841 sobre la única contribución. De otra fijar una cifra razonable por la contribución de culto y clero y asegurar que la competencia para recaudar dicha contribución sería de Navarra. Después de arduas negociaciones, para las que la Diputación envió a Madrid a dos de sus diputados<sup>19</sup>, el 2 de mayo de 1846 el comisionado Fernando Bezunartea daba cuenta a la Diputación del arreglo alcanzado con el Gobierno y que se había puesto en vigor por una Real Orden de 22 de abril de 1846. Se había conseguido reducir la contribución de culto y clero a 3.000.000 reales, cuyo reparto sería efectuado por la Diputación, pero una vez hecha la distribución el cobro debía ejecutarse por el Intendente, es decir, por la Hacienda estatal.

A raíz del acuerdo anterior, el Gobierno dictó una Real Orden de 20 de mayo de 1846 por la que exigía a Navarra el pago de 4.800.000 reales, cifra que englobaba la contribución directa y la de culto y clero. La Diputación se vio entonces obligada a aclarar al

---

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

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

18 Véase M<sup>a</sup> Sagrario MARTINEZ BELOQUI: *Navarra, el Estado y la ley de modificación de Fueros de 1841*, ob. cit. p.

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

Gobierno que no procedía la entrega física de los 1.800.000 reales de la contribución directa.

En 1847 hubo un nuevo encontronazo con el ministerio de Hacienda. Una Real Orden de 24 de septiembre ordenaba que la Diputación aplicara para el cobro de la contribución directa las normas estatales sobre riqueza territorial, industrial y comercial y no por medio de arbitrios ni otros impuestos indirectos establecidos por aquélla. Hubo que volver a negociar con el ministerio de Hacienda, recordando el carácter paccionado de la Ley de 1841<sup>20</sup>. Por fin, el 22 de septiembre de 1849 se alcanzó el concierto “permanente”, según Pablo Ilarregui, que quedó plasmado en la Real Orden de 22 de septiembre de 1849<sup>21</sup>. Se fijó la contribución de culto y clero en 3.600.000 reales, cuyo cupo se considera invariable como lo es el de 1.800.000 reales, “verificándose en común y en la misma forma que lo hacía por la directa”. Esto significaba que las dos contribuciones –la directa y la de culto y clero- se regían por las normas forales y la suma de ambas –inmodificable a partir de entonces- constituía la aportación de Navarra a las cargas generales.

Este acuerdo se ha considerado por algunos autores como el primer Convenio Económico entre Navarra y el Estado<sup>22</sup>. Que la Real Orden fue fiel reflejo del acuerdo alcanzado entre la Diputación y el Gobierno, no tiene duda. Que su contenido es de carácter económico, tampoco, pues en aquélla se fija la cuantía del cupo a satisfacer por la contribución de culto y clero que no se había concretado en la Ley Paccionada. Pero los Convenios Económicos *en sentido estricto* no sólo se refieren a la importante cuestión de la aportación económica, sino que comprenden también normas referentes a los principios informadores del régimen fiscal y a los criterios de armonización necesarios entre los dos sistemas tributarios para evitar conflictos de competencia en orden a la exacción de los diversos conceptos impositivos. En sentido estricto, por tanto, es el Convenio de 1927 –como se verá más adelante- el primero en introducir un *esquema general*<sup>23</sup> que después será asumido por los sucesivos convenios. Por otra parte, dicho

---

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

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

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

Convenio refleja en sus propias normas el carácter bilateral de la norma, algo que en la Real Orden de 1849 sólo se desprende de la exposición de motivos, lo que no deja de ser un gran logro de los comisionados forales. Tras una serie de considerandos que expresa S. M. la Reina (Isabel II) en los que se resumen las cuestiones litigiosas, se dice literalmente:

Por todas estas consideraciones, y después de haber oído a los comisionados de Navarra, deseando conservar el pensamiento esencial de la citada Ley foral de 1841 y cortar nuevas interpretaciones acerca del cumplimiento de su Ley Paccionada, sin que las alteraciones que puedan hacerse en lo sucesivo, ya uniendo o separando de la contribución territorial la del Culto y Clero, ya aumentando o disminuyendo el importe de las obligaciones de dicha provincia, puedan perjudicar a esta ni al Tesoro Público respecto al punto principal de la cuestión; con el fin de orillar todas las dificultades y *de conformidad con los Comisionados enviados a este objeto por la Diputación de aquella provincia*, se ha servido la Reina resolver, entre otras cosas, lo siguiente [sigue el articulado de la Real Orden].<sup>24</sup>

El acuerdo de 1849 quiso resolver definitivamente los conflictos de interpretación que se habían producido desde 1845 en relación con el cobro de la contribución de culto y clero. Sin duda, la Real Orden de 1849 tuvo una gran importancia para consolidar la autonomía tributaria de Navarra, pues ponía fin a tales conflictos y, aunque formalmente no se reflejara con la claridad que más tarde se haría, se ponía de manifiesto que toda norma que pretendiera modificar o interpretar la Ley de 1841 debía ser pactada previamente con la Diputación. Criterio que se tambaleó en 1876 y 1893, como veremos después<sup>25</sup>.

En 1871 será Práxedes Mateo Sagasta quien, como ministro de la Gobernación, reconozca expresamente el carácter paccionado de la Ley de 1841. En la exposición de motivos del Real Decreto de 21 de enero sobre el modo de organizarse la Diputación de Navarra, se afirma: "*Pactóse en dicha ley...*"<sup>26</sup>.

Ese mismo año, la Diputación aprobó en sesión celebrada el 17 de diciembre las "bases propuestas" sobre dotación de culto y clero, que fueron negociadas y concertadas con el Gobernador Eclesiástico de Navarra. En ellas se denominaba "paccionada" a la de 1841, sin que el Gobierno opusiera ningún reparo al sancionar el

---

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

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

convenio mediante la Real Orden de 26 de diciembre de 1871<sup>27</sup>. Hay que tener en cuenta que desde el acuerdo de 1849 era la Diputación la que entregaba directamente la recaudación de la contribución de culto y clero a la Iglesia navarra.

### ***La III guerra carlista y su repercusión en Navarra***

En 1868 una nueva Revolución progresista –la Gloriosa– puso fin al reinado de Isabel II. El nuevo hombre fuerte de la situación sería el general Prim. En 1869, las Cortes aprobaron una nueva Constitución que mantenía la Monarquía como forma de gobierno.

---

25 En el libro que hemos citado en varias ocasiones, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, su autora, M<sup>a</sup> Sagrario Martínez Beloqui, dedica al autor el siguiente comentario: “En opinión de Del Burgo, esta comisión [se refiere a la de los comisionados Fernando Bezunartea y Lucas Fernandez] estableció un hito histórico en las futuras relaciones entre la provincia y el poder central (Del Burgo 1972). Fijará el procedimiento que posteriormente se utilizará para la modificación del cupo que Navarra abonará al Estado: los convenios económicos. Del Burgo ve también en este hecho un reconocimiento expreso del carácter pactado de la ley de 16 de agosto de 1841, de modo que cualquier alteración en el status económico navarro no podía hacerse sin una negociación previa por ambas partes. La opinión de Del Burgo no nos parece acertada, en primer lugar, porque desde la publicación de la ley de 1841 cualquier conflicto entre diputación y gobierno tiende a resolverse a través de esta vía, y, en segundo lugar, porque en este caso no se trataba de modificar el cupo de Navarra, sino de resolver el problema de la cantidad que, a raíz de la supresión de la contribución de culto y clero, integrada en la contribución territorial, debía satisfacer la provincia” (ob. cit. p. 184). Debo decir, en primer término, que no recuerdo haber escrito la frase que me atribuye en la que supuestamente califico la Real Orden de 1846 de “hito histórico”. No cita la fuente pues sólo refiere “Del Burgo (1972)”, año en el que se publicó mi obra *Régimen fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, y en la que no figura ninguna referencia a la dicha Real Orden. En mi tesis doctoral *Origen y fundamento del régimen foral*, ya citada, tampoco se hace alusión a la Real Orden de 1846 y sí, en cambio, a la de 27 de septiembre de 1849: “Se habían producido dificultades –escribí– sobre el modo de interpretar el artículo 26 del Pacto-Ley [de 1841] relativo a la dotación del culto y clero en Navarra. Para resolver el problema, la Diputación envió comisionados a Madrid y se aprobó un convenio que entró en vigor por la Real Orden citada. Este procedimiento será el utilizado normalmente para resolver los conflictos de interpretación del Pacto-Ley. El convenio suscrito entre los representantes de la Diputación y del Gobierno será puesto en vigor por el correspondiente Decreto u Orden Ministerial” (p. 448). El epígrafe dedicado a este convenio concluía con la transcripción del párrafo de la Real Orden que he reflejado anteriormente en su literalidad.

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



Esto obligaba a la búsqueda de un rey. Se barajaron numerosos candidatos, como el duque de la Victoria (general Espartero); el príncipe Leopoldo de Hohenzollern-Sigmaringen; el príncipe Antonio María de Orleans, duque de Montpensier, hijo de Luis Felipe y de la infanta Luisa Fernanda, hermana de Isabel II; Fernando de Coburgo, viudo de la reina María de la Gloria de Portugal y padre del rey Luis, a la sazón reinante en el país vecino; el príncipe Alfonso de Borbón, hijo de Isabel II, en quien la reina había abdicado el 25 de junio de 1870 y, por último, Amadeo de Saboya, duque de Aosta, hijo segundo de Víctor Manuel II, rey de Italia, al que ni Francia ni Alemania ponían la proa. También se ofreció la Corona al general Espartero, que rehusó. Después de intensas gestiones, Prim se inclinó al fin por el duque de Aosta, que resultó elegido por las Cortes el 19 de noviembre de 1870<sup>28</sup>.

Amadeo de Saboya hizo su entrada en Madrid el 2 de enero de 1871, seis días después del asesinato del general Prim, presidente del Gobierno, ocurrido el 27 de diciembre de 1870 en la calle del Turco (hoy Marqués de Cubas) cuando regresaba a su residencia después de una sesión del Congreso. Se detuvo a varias personas pero al final el procedimiento fue sobreesido en 1877, por lo que los autores del magnicidio quedaron impunes<sup>29</sup>. El asesinato de Prim privó al nuevo monarca de la única personalidad de prestigio que podía consolidarle en el trono. En Madrid todos conspirarán contra el de Saboya. Los republicanos se mostraban especialmente activos. En los salones aristocráticos de Madrid se soñaba con el futuro Alfonso XII y buena parte de la nobleza daba la espalda al monarca italiano. También lo hacían los carlistas. El 1 de octubre de 1871 se abrieron las nuevas Cortes, donde se oyeron gritos de ¡Viva el Rey! mezclados con los de ¡Viva la República!

---

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

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

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

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

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

Tras la disolución de la Asamblea Nacional en la primavera de 1873, se convocaron elecciones a las Cortes constituyentes, que se reunieron el 22 de marzo de 1873. Predominó la corriente federalista. Para elaborar el proyecto de la futura Constitución federal se eligió una Comisión de 25 diputados, integrada por representantes de los “Estados regionales” o cantones que integrarían la Federación española, entre los que no figuraba Navarra porque la intención del Gobierno era integrarla en un solo

---

29 El que fuera durante muchos años decano del Colegio de Abogados de Madrid y senador en las Cortes constituyentes por designación real, Antonio Pedrol Rius, escribió una excelente monografía titulada “*Los asesinos del general Prim*” (Madrid, 1960). Pedrol exculpa al duque de Montpensier (futuro suegro de Alfonso XII), sobre el que recayeron sospechas de haber sido el “autor intelectual” del asesinato, porque las pesquisas condujeron a la detención de un tal Solís y Campuzano, ayudante del duque, que había sido uno de los candidatos al trono descartados por Prim. Después de siete años de indagaciones judiciales, el sumario se cerró por orden de Cánovas sin formular acusación contra nadie. Los métodos utilizados no difieren en mucho de los actuales. El gobierno facilitó a Solís una prueba falsa exculpatória. El fiscal Vellando se negó a aceptar la destitución, lo que provocó su cese. El nuevo fiscal pidió el 20 de septiembre de 1877 el sobreseimiento de la causa para todos los detenidos que estaban acusados de haber sido “autores materiales” del asesinato, salvo dos de ellos cuya responsabilidad en el crimen era, según Pedrol, indubitada. Como se supo que el juez no estaba dispuesto a pasar por ello, entonces se le sustituyó por otro traído de Talavera de la Reina, que dictó auto de sobreseimiento de todos los acusados. Pedrol niega la implicación directa de Montpensier, pero no la de su partido. Afirma que el gobierno utilizó el peor de los caminos: “La torpeza en la elección fue tanto más lamentable porque, al final, implicó a la Restauración, aunque sólo fuese políticamente, en un crimen del que estaba absolutamente limpia”. Este final, concluye, “es un triste final para la Justicia, que había cumplido hasta entonces honestamente –y a veces heroicamente– con sus deberes. Subrayamos, sin embargo, aun en este episodio, la integridad del fiscal Vellando, que por amar tanto a la Justicia se vio separado de ella”. ¿Será verdad aquello de que la historia se repite? Si algún periodista íntegro hubiera pretendido seguir investigando el asesinato por no creer en la versión oficial del crimen, la prensa gubernamental sin duda le habría acusado de sustentar la “teoría de la conspiración” y de ser un “conspiranoico”.

estado o cantón con las Provincias Vascongadas. El diputado republicano navarro Serafín Olave, defensor a ultranza del federalismo, consiguió que se aceptara la configuración de Navarra como estado propio, abandonando la idea del cantón vasco-navarro<sup>30</sup>.

Pero la República fue incapaz de consolidarse. El gobierno republicano se enfrentaba a graves problemas internos –la guerra carlista, la sublevación cantonal de Cartagena, además de numerosos desórdenes públicos– y también coloniales, a causa de la sublevación de Cuba, iniciada en 1868, que desangraba a la metrópoli y le privaba de importantes fuerzas militares y recursos económicos<sup>31</sup>.

El golpe de Estado del general Manuel Pavía puso fin a la anarquía. El presidente del Poder Ejecutivo, Emilio Castelar, de ideología conservadora, nombrado el 7 de septiembre de 1873 para sustituir a Salmerón, trató de restablecer el orden pero fue objeto de una gran contestación por parte de los propios republicanos. Las Cortes estaban convocadas para el día 3 de enero de 1874, donde se preveía que Salmerón y Pi y Margall iban a combatir la política conservadora de Castelar. Fue entonces cuando intervino el general

---

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

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

Manuel Pavía, capitán general de Madrid. El día anterior había propuesto al presidente que aplazara la apertura del Congreso por entender que la guerra carlista y el movimiento cantonal obligaban a adoptar esta medida excepcional. Castelar se negó a ello. Nada más reunirse las Cortes, el Gobierno se sintió censurado por la Cámara al rechazar por 120 votos contra 100 un “voto de gracias” propuesto por el diputado Martín de Olías. Castelar presentó la dimisión y fue sustituido por el diputado Eduardo Palanca. Todo esto ocurrió el 3 de enero. Pavía decidió entonces pasar a la acción. Envió al Congreso una dotación de soldados y de guardias civiles. Es una falsedad que Pavía hubiera entrado a caballo en el Congreso<sup>32</sup>. Sí lo hizo una dotación de la Guardia civil que realizó algunos disparos al aire. Hubo desbandada general de los diputados y así, sin pena ni gloria, feneció la República federal para convertirse en una dictadura militar, aunque bajo la bandera republicana.

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

La suerte de las tropas republicanas fue desigual. Los carlistas pusieron sitio a Bilbao en los primeros días de febrero de

---

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

1874. El ejército republicano, bajo el mando del general Moriones, intentó liberar a la villa bilbaína, convertida en el último bastión de los liberales vizcaínos, pero fue derrotado el 25 de febrero en la batalla de Somorrostro<sup>33</sup>. Serrano tomó entonces personalmente el mando del ejército de la República. La suerte le acompañó porque el 29 de marzo, mientras el general Elío, jefe del ejército carlista, descansaba en una cañada en las proximidades de San Pedro Abanto junto a lo más granado de los generales de Carlos VII, una batería republicana abrió fuego y un proyectil cayó en medio del grupo. A consecuencia de las heridas recibidas, los generales Ollo y Radica fallecieron a las pocas horas. La muerte de los dos generales quebrantó la moral de los carlistas, al igual que ocurriera en la primera guerra carlista, cuando una bala perdida acabó con la vida del general Zumalacárregui el 24 de junio de 1835 durante el sitio de Bilbao. El general Concha al frente de un ejército de 18.000 hombres acudió en apoyo de las tropas de Serrano, que regresó a Madrid. Elío se sintió sin fuerzas para oponerse a Concha y Don Carlos ordenó el levantamiento del sitio. El 2 de mayo de 1874 las tropas republicanas desfilaron en triunfo por las calles de la capital vizcaína.

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

Pero ese mismo año se produciría un hecho trascendental que acabaría con las aspiraciones de Carlos VII. A las 9 de la mañana del 29 de diciembre de 1874, en Sagunto, el general Martínez Campos sublevó a las tropas acantonadas en las afueras de la población y aclamó a Don Alfonso XII, hijo de Isabel II, como rey de España. El general Serrano intentó resistir. El 30 de diciembre de 1874, el Consejo de Ministros del Poder Ejecutivo de la República, encabezado por Sagasta, publicó en la *Gaceta de Madrid* un llamamiento a la nación donde denunciaba la intentona militar. Además detuvo a Cánovas del Castillo, considerado como inspirador del golpe a pesar de que el detenido había expresado sus dudas sobre la oportunidad de la intentona de Martínez Campos y se había mantenido al margen. Pero el Gobierno republicano se derrumbó cuando el general Primo de Rivera, capitán general de

---

<sup>33</sup> Se hizo célebre el telegrama enviado a Madrid por Moriones informando de su derrota. En él, entre otras cosas, decía: "El Ejército no ha podido forzar los reductos y trincheras de San Pedro de Abanto y su línea. Ha quedado quebrantado. Es urgentísimo vengan refuerzos y otro general a encargarse del mando".

Madrid, liberó a Cánovas. Ese mismo día, el general Serrano, presidente del Poder Ejecutivo de la República, pasó a Francia. La *Gaceta de Madrid* publicó de inmediato la constitución del llamado “Ministerio-Regencia”, que había de gobernar el país hasta la llegada a Madrid del rey Alfonso XII. El Ministerio-Regencia había sido fruto del acuerdo entre Cánovas y el capitán general de Madrid, Fernando Primo de Rivera, primer marqués de Estella y tío del futuro dictador<sup>34</sup>.

Al conocer lo ocurrido en Sagunto y la constitución del Ministerio-Regencia en Madrid, Alfonso XII salió de París el 6 de enero de 1875. Se dirigió a Marsella, donde embarcó en la fragata *Navas de Tolosa*, que le condujo primero a Barcelona y después a Valencia. El 14 de enero el pueblo de Madrid –que por aquel entonces había adquirido la costumbre de vitorear al vencedor– se echó a la calle para recibirle. Su primera decisión fue confirmar como presidente del Consejo de Ministros a Cánovas. La Restauración había sido todo un éxito. Y Cánovas se atribuyó el mérito indiscutible<sup>35</sup>.

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

El primer objetivo de Alfonso XII fue acabar con la guerra carlista. El 18 de enero el joven rey salió de Madrid y se dirigió a Peralta (Navarra), donde pasó revista al ejército con el que pensaba aplastar a los carlistas. Llevaba sesenta batallones con noventa cañones. La caballería la componían tres mil jinetes. En frente de tan impresionante ejército, los carlistas oponían diez batallones navarros, cinco alaveses, cuatro castellanos, un riojano, un aragonés, el de Guías del Rey y siete baterías, con un total de cuarenta y dos cañones, y dos regimientos de caballería. El 3 de febrero de 1875, el general carlista Mendiry, al frente de doce batallones y abundantes piezas de artillería sorprendió a cuatro batallones del ejército alfonsino que pernoctaban en Lácar, situado en las proximidades de Estella. Las tropas de Alfonso XII sufrieron un gran descalabro, quedando el pueblo en poder de los carlistas,

---

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

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

que se hicieron con numerosas piezas de artillería y gran cantidad de fusiles y munición de todo tipo. Alfonso XII, que presencié la batalla desde una posición cercana, estuvo a punto de caer prisionero y hubo de huir del combate a uña de caballo. Después de refugiarse en Pamplona, regresó a Madrid no sin muchas dificultades<sup>36</sup>.

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

El 3 de julio de 1875 Carlos VII jura los fueros de Vizcaya so el árbol de Guernica, ante las Juntas Generales, con el ceremonial acostumbrado. Cuatro días después, el 7 de julio, jura los Fueros de Guipúzcoa en Villafranca de Oria<sup>37</sup>. Fue la última vez en la historia que un monarca español prestaría el viejo juramento foral.

Mientras tanto, el gobierno decidió acabar con los focos rebeldes de Cataluña y Levante para concentrar después todo su poderío contra el ejército carlista del Norte. Liquidada la resistencia carlista, la gran ofensiva en el País Vasco y Navarra tendría lugar a primeros del año 1876<sup>38</sup>.

En enero de dicho año, los liberales inician su ofensiva en todos los frentes. Uno tras otro fueron cayendo en su poder los principales bastiones carlistas. Martínez Campos conseguirá el 31

---

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

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

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

de enero entrar en Elizondo y dominar el Valle de Baztán. Por su parte, Primo de Rivera, el 19 de febrero, después de acabar con la heroica resistencia de la fortaleza de Montejurra, entró en Estella, cuya población le recibió en medio de un silencio sepulcral. Tres días antes, el ejército alfonsino llegaba a las proximidades de Tolosa, donde se encontraba Carlos VII.

Ante tales reveses, el rey carlista reunió a sus generales en la localidad guipuzcoana de Beasáin el 17 de febrero de 1876. Su ejército, desmoralizado, comenzaba a descomponerse. Todavía el 20 de febrero, en una nueva reunión en Leiza, los generales reunidos en consejo acordaron unánimemente morir en el campo de batalla antes de rendirse al enemigo. Pero don Carlos comprendió que todo estaba perdido. Desde Leiza emprendió la retirada por Santesteban, Olagüe, Zubiri, Erro y Espinal. El 25 de febrero por la noche llegaba a Burguete y en la mañana del 27 atravesó el puerto de Ibañeta y llegó a Valcarlos, localidad situada al otro lado de los Pirineos. Ese mismo día, las tropas que le habían acompañado, pertenecientes en su mayoría a los batallones castellanos, formaron para escuchar la alocución de Don Carlos en la que les anunciaba su decisión de suspender la lucha para que no se vertiera “inútilmente” ni una gota de la sangre de sus soldados. Al día siguiente, 28 de febrero, cruzó la frontera por el puente de Arnegui. Antes, tuvo fuerzas para dirigirse a los suyos y exclamar con voz firme: “¡Volveré!”<sup>39</sup>. Varios miles de voluntarios le acompañaron al exilio, mientras el resto del ejército se deshizo en pocos días.

Don Alfonso había seguido desde Madrid el desarrollo de las operaciones militares. En enero se celebraron nuevas elecciones. Cánovas obtuvo un amplio respaldo. El 16 de febrero, en el solemne acto de apertura de las Cortes, el Rey anunció su propósito de regresar al norte para ponerse al frente de sus soldados. El 28 de febrero hizo su entrada en Pamplona, donde recibió la noticia del paso a Francia del monarca carlista. En la capital de Navarra, principal reducto del liberalismo navarro, permaneció cuatro días, donde recibió muestras de adhesión y apoyo que se prodigaron, según las crónicas de la época<sup>40</sup>, en su recorrido por Navarra y las Provincias Vascongadas, antes de regresar a Madrid para celebrar su triunfo<sup>41</sup>.

---

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

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



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

En medio del clima de hostilidad contra las Provincias Vascongadas producido a raíz de la derrota carlista, Cánovas dictó la Real Orden de 6 de abril de 1876, considerada como el “preliminar” de la supresión del régimen foral<sup>42</sup>. En realidad, tal cosa no se desprendía del contenido de la Orden. En ella se convocaba a los comisionados vascongados a concurrir a Madrid pues el Gobierno se proponía dar cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839 para proceder a la definitiva acomodación de los fueros a la unidad constitucional, pero no a su supresión.

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

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

---

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

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

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

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

El artífice de la Restauración sabía que su futuro político y, por tanto, el del trono del que él era su principal valedor, se jugaba en el negocio de los fueros. Por eso sus primeros pasos se dirigieron a probar al país que esta vez no habría política de paños calientes y no se consentiría por más tiempo la del “todo o nada” practicada hasta entonces con éxito por sus futuros interlocutores vascongados. El presidente del Consejo de Ministros, además, tenía prisa por concluir este asunto, pues pretendía concentrar todas sus energías en lograr la pacificación de Cuba, donde los independentistas cubanos amenazaban la presencia española en una isla con la que se mantenían estrechas relaciones comerciales y de toda índole, muy provechosas para la economía nacional

incluida la de aquel territorio tan lejano<sup>43</sup>. Y también estaba el reto de elaborar cuanto antes una nueva Constitución, que pusiera fin a la provisionalidad de su mandato, cuya legitimidad se derivaba tan sólo de la confianza inicialmente depositada en él por el rey Alfonso XII que, no se olvide, había ceñido la Corona en virtud de un golpe militar. La Restauración había producido un vacío constitucional, pues Cánovas se negó a restablecer la Constitución moderada de 1845, por lo que su Gobierno tenía en realidad poderes de naturaleza dictatorial.

Sean cuales fueren las verdaderas intenciones de Cánovas, la Real Orden disponía el mantenimiento “por ahora” de las instituciones forales en la forma en que habían estado durante la guerra en las ciudades de San Sebastián y Vitoria y en la villa de Bilbao. No obstante, ordenaba a las Diputaciones forales vascongadas el nombramiento de dos o más comisionados por cada una de ellas, “que en representación de las mismas serán oídos por el Gobierno, sobre el inmediato cumplimiento del artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839”. A tal efecto, se convocaba a los comisionados designados a la primera reunión que tendría lugar en Madrid el día 1º de mayo, a la una de la tarde.

### ***El régimen foral de Navarra en peligro.***

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

Artículo 5º.- Quince días después de reunidos los comisionados de las tres provincias hasta ahora exentas del cumplimiento de la ley de 25 de Octubre de 1839, concurrirán también los de Navarra, que desde ahora quedan convocados, a fin de preparar la modificación que en la ley de 16 de Agosto de 1841 hacen el transcurso del tiempo y las actuales circunstancias, indispensable.

Artículo 6º.- Inmediatamente después de oídas las cuatro provincias referidas, presentará el Gobierno en uno o varios proyectos de Ley a las Cortes la resolución total y, bajo todos sus aspectos, definitiva, de la gran cuestión constitucional y administrativa a que esta importante disposición se refiere.

---

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

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

A pesar de que nada bueno podía surgir de la reunión de Madrid, la Diputación de Navarra mantuvo una actitud prudente ante el requerimiento de Cánovas. Carecía de legitimidad democrática pues había sido nombrada por un Real Decreto de marzo de 1875<sup>44</sup>, en plena guerra carlista. Todos sus miembros eran liberales en su mayoría afines al Gobierno<sup>45</sup>. Decidió cooperar con Cánovas y nombró comisionados a los diputados y senadores navarros elegidos en enero de 1876, pero estos renunciaron. Al final decidió nombrar una comisión integrada por el vicepresidente y tres diputados más<sup>46</sup>. Los comisionados acudieron a la Corte preparados para una negociación en toda regla sobre la cuestión foral si no tenían más remedio, pues su objetivo era limitar las conversaciones a los asuntos económicos y, en concreto, a la posible elevación de la contribución a las cargas generales del Estado<sup>47</sup>.

Las conversaciones con Cánovas tuvieron lugar los días 16 y 17 de mayo de 1876. Según la Memoria de la comisión navarra<sup>48</sup>, Cánovas reconoció que la situación de Navarra era diferente a la de las Provincias Vascongadas, por cuanto la Ley de 1841 había adaptado sus fueros a la unidad constitucional. Ahora bien, las circunstancias habían cambiando sustancialmente desde entonces

---

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

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

46 Los comisionados nombrados por acuerdo de la Diputación de 10 de mayo de 1876 fueron el vicepresidente Luis Iñarra (liberal progresista), y los diputados forales Fortunato Fortún, Martín Huarte-Mendicoa y Manuel Alfaro.

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

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

por lo que el cupo estaba desfasado. Los comisionados alegaron que las guerras civiles, en las que no todos los navarros habían optado por la causa carlista, habían llevado a Navarra a una lamentable situación, ascendiendo la deuda provincial a 30 millones de reales, más un préstamo de los pueblos de 36 millones para satisfacer las contribuciones ordinarias y extraordinarias y las exacciones de todo género. Sin embargo, se mostraron dispuestos a negociar la Ley de 1841 en lo concerniente a la tributación, pero pretendían quedar al margen del poder legislativo mediante negociaciones directas con el Gobierno, ya que consideraban este procedimiento como “más apropiado y expedito”, de modo que en virtud de Reales Ordenes se señalara su salvedad en la provincia. Los comisionados trataban de evitar, a toda costa, el debate en las Cortes sobre el régimen foral, haciendo concesiones en materia fiscal, pero salvaguardando las competencias específicas de Navarra. Pero de ninguna manera “habría de vulnerarse en su esencia la Ley de 1841 ni la forma de tributación que mantenía la provincia”.

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

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

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

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

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

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

Los diputados navarros en el Congreso de los Diputados – salvo uno- no quisieron ser más papistas que el papa y aceptaron la nueva redacción<sup>49</sup>. La postura de la Diputación de Navarra no podía ser más claudicante. En su descargo puede decirse que la postura transigente trataba de evitar que Navarra se viera envuelta en la campaña antiforal que padecían ya las Provincias Vascongadas como consecuencia de su participación en la guerra carlista, no fuera a ser peor el remedio que la enfermedad<sup>50</sup>. Sin duda, durante su estancia en Madrid, los comisionados forales habrían podido

---

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

calibrar el estado de excitación antifuerista que se respiraba en la Corte.

Pero hubo un diputado navarro que mantuvo con enorme dignidad la postura intransigente del “todo o nada”, que sería la que adoptarían las instituciones vascongadas y que, ciertamente, les conduciría a la abolición foral. El disidente fue Antonio Morales y Gómez de Segura, que había resultado elegido diputado por el distrito electoral de Olza<sup>51</sup>. Resulta enormemente ilustrativo el duelo dialéctico que se produjo entre Morales y Cánovas del Castillo, donde el presidente del Gobierno pronunciaría una frase que –para mal- pasó a la historia.

Para consumir un turno en contra del artículo 24, en su nueva redacción, Antonio Morales, de ideas liberales aunque no militaba en ningún partido, pidió la palabra y se la concedió el presidente. Se trataba de uno de los juristas navarros más prestigiosos, como lo prueba que años más tarde fuera requerido para formar parte de la Comisión General de Codificación encargada de elaborar el Código civil español de 1888<sup>52</sup>.

Morales demostró su profundo conocimiento de la historia, del derecho y de la situación financiera y económica de Navarra. Su intervención hubo de suspenderse por lo avanzado de la hora –las seis y media de la tarde– para reanudarse al día siguiente, 7 de julio, festividad de San Fermín, a las ocho y media de la mañana. El Reglamento no tenía, como el actual, limitado el tiempo de intervención en el pleno, de forma que los diputados podían

---

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

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

explayarse a fondo en la defensa de sus posiciones. El discurso de Morales duró más de dos horas. El artículo 24 de la Ley presupuestaria suponía, a juicio del diputado navarro, un atentado contra la esencia misma de la Ley Paccionada que establecía la forma de contribuir Navarra a las cargas generales de la nación mediante una contribución única. Por tanto, la extensión en Navarra de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en la misma proporción que las demás provincias peninsulares era un gravísimo contrafuero al vulnerar lo dispuesto en la ley de 1841. Es evidente que el artículo 24 contenía una carga explosiva de espoleta retardada, como se demostró en 1893 cuando el ministro Gamazo invocó dicho artículo para tratar de dinamitar la autonomía fiscal de Navarra.

Morales sostuvo que los navarros que se adhirieron a la causa de Don Carlos no lo habían hecho por causa de los fueros<sup>53</sup>. Aportó además los datos que acreditaban hasta qué punto la Diputación de Navarra había contribuido a financiar los gastos de la guerra con 7.726.568 reales, requiriendo a los generales Reina y Pavía, presentes en el hemiciclo, que aseverasen sus palabras, lo que así hicieron, al igual que el diputado Gabriel Fernández Cadórniga, que había sido durante la guerra gobernador de Navarra.

---

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

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



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

Al llegar a este punto, el diputado navarro hizo alusión a la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla ante las Cortes de Burgos en 1515, fruto de un “tratado” que vino a legitimar la ocupación del reino ordenada por Fernando el Católico al amparo de una supuesta bula de Julio II<sup>54</sup>. La ley de 1841 “creó una situación legal que vino a modificar el tratado de 1515, y se creó guardando todas las formas necesarias”, de forma que reúne

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

---

54 Por aquel entonces se tenía la convicción de que Fernando el Católico había falsificado las controvertidas bulas del papa Julio II que justificarían la intervención militar y la posesión del reino. Fue el doctor Joseph Ortiz y Sanz quien descubrió en 1899 las bulas en el Archivo Histórico de la Corona de Aragón, de Barcelona, y fueron publicadas por Fernando RUANO PRIETO (Barón de Velasco): *Anexión del Reino de Navarra en tiempos del Rey Católico* (Madrid, 1889). Posteriormente, Víctor PRADERA: *Fernando el Católico y los falsarios de la Historia* (Madrid, 1925) publicó no sólo la versión en castellano sino también el texto latino, con la fotografía de una página de la *Pastor ille caelestis* y otra con los sellos del pontífice. Recientemente, el P. Tarsicio de Azcona, Premio Príncipe de Viana de la Cultura de 2014, ha publicado un libro definitivo sobre las bulas de Julio II, cuyos originales se conservan en el Archivo de Simancas, en el que concluye sin lugar a dudas que las bulas *Etsi ii*, de 21 de julio de 1512, *Pastor ille*, de 21 de julio de 1512 y *Exigit contumacium*, de 18 de febrero de 1513, son auténticas: “En sana crítica histórica debía ser suficiente la existencia del original de las dos grandes bulas, *Pastor ille* y *Exigit contumacium*, para aceptar la autenticidad de las mismas. Al original en pergamino, añádase la prueba de la gestación y la posterior vigencia de las mismas, no obstante la contestación que les llegó desde el norte de los Pirineos. Y es que las bulas de Julio II, durante siglos, no han sido leídas con ojos motivos estrictamente críticos, desde Francia como desde Castilla, o mejor, España, desde el norte y desde el sur, sino a través de una densa niebla de sentimientos. / Hemos aludido a su vigencia. En las cortes de Burgos de 1515, celebradas *con asistencia de todas las ciudades con asiento en cortes*, primero el duque de Alba y luego el mismo Fernando el Católico no adujeron otra prueba para la incorporación del reino de Navarra a la corona de Castilla que dichas bulas del Papa Julio II. Felipe II siempre tuvo copia de las mismas en su despacho. El bibliotecario real Juan de Ortiz cuidó los originales en la biblioteca real”. (Véase Tarsicio de AZCONA: *Las bulas del papa Julio II como justificación de la conquista de Navarra en 1512*, Pamplona, 2013, p. 213.)

### ***Cánovas niega el carácter paccionado de la Ley de 1841***

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

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

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

Hay que reconocer la valentía de Morales. Cuando intervino sabía que tanto la Diputación como sus compañeros en ambas Cámaras habían claudicado en materia de principios. Si estaba en política por satisfacer alguna aspiración personal lo cierto es que remaba en dirección contraria, pues no sólo osaba enfrentarse al todopoderoso Cánovas por defender los derechos forales de

Navarra sino que tampoco le importó disentir de quienes en aquellos momentos tenían la vara de mando en Pamplona.

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

### ***El gran desliz de Cánovas: “Cuando la fuerza causa estado la fuerza es el derecho”***

El presidente del Consejo de Ministros solicitó un nuevo turno para contestar a Morales. Mejor que no lo hubiera hecho, pues en su discurso pronunció una frase tristemente célebre y que se ha utilizado -y se utiliza aún hoy en día-, para demostrar que la pérdida de los fueros vascongados en 1876 fue un acto de fuerza a pesar de que Cánovas se refería a los sucesos de 1512 en Navarra.

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

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

No contento con este insólito pronunciamiento, que olvida que desde el punto de vista del Derecho de gentes propio de la época la intervención de Fernando el Católico y su posterior reconocimiento como rey y señor natural del reino de Navarra, se produjo en virtud de las bulas del papa Julio II, por lo que era absolutamente falso sostener que en este caso la fuerza causó estado y la fuerza fue el derecho. Sorprende que Cánovas, en el fragor del debate, arruinara de esa forma su prestigio como estadista y su reconocida fama de historiador<sup>55</sup>.

Y dicho esto se recreó en remachar más el clavo:

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

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

---

<sup>55</sup> Antonio Cánovas del Castillo, además de político fue un gran historiador. Perteneció como académico de número a las Reales Academias Española, de la Historia, de Ciencias Morales y Políticas, de Bellas Artes de San Fernando y de Jurisprudencia y Legislación. (Con ocasión del centenario de su muerte, la Fundación Cánovas publicó sus obras completas en seis volúmenes, *Antonio Cánovas del Castillo (Historia, Economía y Política)*, Sevilla, 1997.

respecto a la modificación definitiva de los fueros. Ahora bien, una vez producida ésta, lo que ocurrió en el caso de Navarra con la Ley Paccionada de 1841, no es verdad que las Cortes pudieran legislar a su arbitrio sobre su nuevo régimen. Era ésta una cuestión fundamental y el hemiciclo del Congreso de los Diputados no era un seminario de historia del Derecho.

Antes de someter el artículo 24 a la votación de la Cámara, intervino el general Reina para ratificar las palabras de Morales sobre el gran esfuerzo económico de Navarra para financiar al ejército constitucional. Y no sólo en el terreno económico, sino en el del heroísmo de numerosos vascos y navarros en la guerra contra los carlistas<sup>56</sup>.

También intervino el diputado Felipe González Villarino, de origen asturiano y que había sido elegido por el distrito de Baztán. Aventuró ante el Congreso que Navarra no protestaría por pagar una contribución según una base proporcional, lo que equivalía a una plena rendición<sup>57</sup>. Pero González Villarino fue el único de los diputados por Navarra que votaron a favor del artículo 24, pues los demás –a pesar de no compartir la postura intransigente de Morales– rechazaron dicho precepto.

La votación se realizó por llamamiento. Votaron a favor 123 diputados. Lo hicieron en contra 11<sup>58</sup>.

---

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

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

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

### ***Cánovas pacta con Navarra. El Convenio de Tejada Valdoserera (1877)***

Podría pensarse que después de la aprobación de la Ley de presupuestos de 1876 la foralidad navarra tenía los días contados. Pero no fue así. A pesar de su insólita interpretación del estatus de Navarra, Cánovas cumplió los compromisos asumidos con los comisionados de la Diputación y los diputados y senadores navarros que le habían expresado la voluntad de la Provincia a negociar sobre el modo de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24. De modo que decidió entablar conversaciones con Navarra, aunque sin abdicar un ápice de la pretensión de dar cumplimiento íntegro a lo dispuesto en este precepto. A tal efecto nombró un "Comisionado regio" para que se trasladara a Navarra a fin de tratar con la Diputación. El designado fue Manuel Aguirre de Tejada, conde de Tejada Valdoserera<sup>59</sup>.

El 6 de enero de 1877 comenzaron las conversaciones en Pamplona. La Corporación navarra sostuvo con firmeza el principio de que no podía ni debía cooperar al cumplimiento de la parte segunda del artículo 24 por estar en oposición con la ley de 1841. En cuanto al primer punto, la Diputación sólo admitiría el principio de proporcionalidad del impuesto directo o territorial repartible a Navarra, con las deducciones procedentes, entendiéndose subordinado este acomodamiento a la escrupulosa observancia de la Ley Paccionada. Proponía como fórmula transaccional que se elevase la cuantía de la contribución de Navarra a las cargas generales, que pasaría a ser de ocho millones de reales o dos millones de pesetas, frente al millón ochocientos mil reales establecido en el pacto de 1841. Esto suponía una modificación del Pacto-Ley, pero se mantenía el principio de la única contribución a las cargas generales del Estado<sup>60</sup>.

Accedió el conde de Tejada Valdoserera y el convenio fue sancionado por Real Decreto de 14 de febrero de 1877. Este acuerdo se suele considerar como el primer Convenio económico con el Estado después de la Ley Paccionada. Se le conoce con el

---

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

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

nombre de Convenio de Tejada Valdoserá, aunque en realidad no es comparable a los Convenios Económicos del siglo XX.

En su primer artículo se decretaba lo siguiente:

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

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

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

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

### ***La Gamazada (1893)***

Es el caso que en 1893 un ministro de Hacienda, Germán Gamazo, intentó acabar con la autonomía fiscal de Navarra sujetándola a los impuestos del Estado. El 11 de mayo de 1893 el

Gobierno presentó a las Cortes el proyecto de ley de Presupuestos, cuyo artículo 16 decía así:

El Gobierno usará inmediatamente de la autorización que le otorga el artículo 8º de la Ley de 11 de julio de 1877<sup>61</sup>, para aplicar a la provincia de Navarra, las contribuciones, rentas e impuestos que actualmente rigen y las que por la presente ley se crean en las demás provincias del Reino.

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

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

Aquí, en esta misma mesa, con la mano puesta en los Santos Evangelios y la vista puesta en la imagen del Crucificado, juramos todos defender en su pureza nuestros sacrosantos Fueros y no habrá poder en la tierra que nos haga faltar a nuestro juramento; estamos dispuestos a todo, a todo... ¡hasta el sacrificio de nuestra propia vida si fuera necesario!.

Estas dramáticas palabras las pronunció el vicepresidente de la Diputación, Ramón Eseverri, con motivo de la primera gran manifestación fuerista, celebrada en Pamplona el 23 de mayo de 1893. A esta manifestación sucedieron otras en todas las cabezas de merindad que culminaron en otra gran concentración en Pamplona el 4 de junio<sup>62</sup>. Ciento veinte mil navarros firmaron a su

---

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

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



vez una exposición a la reina regente, María Cristina de Habsburgo, encabezada por la Diputación Foral y todos los ayuntamientos y concejos de Navarra, que se recogieron en un libro editado con un expresivo título: *La protesta foral*. En ella se reclamaba el respeto al Pacto-Ley o Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, cuya naturaleza bilateral se invocaba<sup>63</sup>.

En el Congreso de los Diputados, los representantes navarros se batieron el cobre en defensa de los derechos de Navarra. Fueron estos los diputados Javier Los Arcos<sup>64</sup>, liberal conservador; Juan Vázquez de Mella, carlista<sup>65</sup>; Cesáreo Sanz y Escartín,

---

63 En medio de este clima altamente patriótico y emocionalmente numantino se produjo un incidente violento que, por fortuna, no tuvo consecuencias. El Ayuntamiento de Pamplona había convocado una gran manifestación fuerista que tendría lugar el 4 de junio de 1893. Unos días antes, la noche del 1 de junio, en el fuerte Infanta Isabel, construido durante la tercera guerra carlista y que estaba situado entre Puente la Reina y Obanos, el sargento José López Zabalegui, natural de Ayegui y que formaba parte de su exigua guarnición, levantó una partida, a la que se sumaron dos soldados del destacamento, dos vecinos de Puente la Reina y otros dos de Obanos. Se llevaron el armamento del fuerte, apoderándose también de las cinco carabinas de los guardias de Obanos que les dio el alcalde mediante recibo, y con semejantes armas y pertrechos se echaron al monte al grito de “¡Vivan los Fueros!”. Al conocer el suceso fuerzas de la Guardia Civil y del ejército se desplegaron para dar caza y captura a los sublevados, que no encontraron eco en ninguna parte. Todo terminó al atardecer del día 3 de junio, después de una disputa entre los alzados sobre lo que debían hacer, en la que varios de ellos resultaron heridos. Esto provocó el fin de la sedición. Los dos soldados del fuerte que se habían unido a la partida, aprovechando la confusión provocada por el tiroteo, huyeron y se entregaron en Puente la Reina. Los heridos fueron conducidos al hospital militar de Pamplona. El cabecilla López Zabalegui y los dos paisanos de Obanos consiguieron llegar a Francia. Este episodio que tuvo más de sainete que de epopeya mereció la unánime repulsa de las instituciones y partidos navarros. El 4 de junio tuvo lugar la magna concentración de Pamplona en la que participaron cerca de veinte mil personas. Si hubiera sido cierto que los ánimos estaban hasta tal punto alterados que podían degenerar en una guerra civil (como interesadamente y para socavar al Gobierno denunciaban algunos periódicos madrileños), la gran manifestación de ese día podía haber sido el primer gran chispazo. Pero los manifestantes respetaron las consignas de tranquilidad y no se produjeron incidentes. Ha de tenerse en cuenta que Navarra todavía no se había repuesto de las secuelas de la tercera guerra carlista y estaba sumida en una grave crisis económica. Sólo los carlistas tenían ideales, experiencia y organización capaces de movilizar a jóvenes voluntarios dispuestos a “echarse al monte”, eso sí siempre y cuando lo ordenara su rey. En esta ocasión, Don Carlos VII no lo hizo. En marzo de 1894 se celebró consejo de guerra contra los miembros de la partida, excepto López Zabalegui que permanecía refugiado en Francia. Este sería juzgado en 1897, tras regresar a España convencido de que podía acogerse a medidas de gracia o se le permitiría ir como voluntario a la guerra de Cuba. Las severas condenas impuestas a los alzados, entre ellas la de pena de muerte para López Zabalegui, fueron drásticamente rebajadas por la Justicia. Los defensores de los acusados alegaron que sus defendidos habían actuado aquella noche bajo los efectos del alcohol. En 1895 todos estaban en libertad, salvo López Zabalegui que no saldría de prisión hasta 1906. (Véase Ángel GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI: *La insurrección fuerista de 1893. Foralismo oficial versus Foralismo popular durante la Gamazada*, Revista Príncipe de Viana, septiembre-diciembre 1988, núm. 185, p. 659-708.) En mi opinión, lo único reprochable de este trabajo es su título, pues entre 1893 y 1894 Navarra vivió una efervescencia política sin precedentes, en la que el pueblo sin distinción de ideologías, partidos y clases se fundió con la Diputación Foral en defensa de los derechos de Navarra. Extraer consecuencias sobre un supuesto divorcio entre el foralismo oficial y el foralismo popular resulta aventurado, máxime cuando el propio autor aporta datos demostrativos del arraigo de las concepciones fueristas en el pueblo navarro, entre las que figuraba su convencimiento del carácter pactado de la ley de 1841 que era, precisamente, lo que en aquellos momentos estaba en juego y sostenía con toda energía la Diputación.

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

carlista<sup>66</sup>; el Marqués de Vadillo, conservador<sup>67</sup>; Arturo Campi3n, integrista<sup>68</sup>, Cecilio Gurrea, conservador<sup>69</sup> y Mart3n Enrique Guelbenzu, liberal fusionista<sup>70</sup>.

A pesar de las protestas, Gamazo no dio su brazo a torcer, pero flexibiliz3 su postura. La Comisi3n de presupuestos del Congreso introdujo en su dictamen un nuevo texto que olvidaba la menci3n al art3culo 8º de la Ley de 1876 y establec3a la posibilidad de concertar, si as3 lo estimaba el Gobierno, sobre los extremos relativos a la recaudaci3n de las contribuciones e impuestos que actualmente se recaudaban por el Estado. La nueva redacci3n qued3 inserta en el p3rrafo segundo art3culo 41 de la Ley presupuestaria de 5 de agosto de 1893:

---

65 Juan V3zquez de Mella y Fanjul, el gran tribuno de la Tradici3n como se le llam3 por su brillante oratoria, era de Cangas de On3s (Asturias), aunque fue elegido diputado por Navarra por el Partido Carlista en las nueve legislaturas comprendas entre 1893 y 1916. En las elecciones de este 3ltimo a3o fue elegido diputado por Oviedo.

66 Romualdo Ces3reo Sanz y Escart3n fue diputado a Cortes por el distrito electoral de Tudela en las cinco legislaturas comprend3as entre 1893 y 1901. Era miembro del Partido fusionista (liberal progresista) de Sagasta.

67 Francisco Javier Gonz3lez de Castej3n y El3o, Marqu3s de Vadillo, nacido en Pamplona, fue diputado por Navarra en las dieciseis legislaturas comprendidas entre 1877 y 1914, a excepci3n de la de 1896 en que fue elegido por Soria. En 1914 fue designado senador vitalicio. Perteneci3 al Partido Liberal-Conservador de C3novas del Castillo. Lleg3 a desempe3ar, ya en el siglo XX, las carteras ministeriales de Gracia y Justicia, de Agricultura, Industria, Comercio y Obras P3blicas, y de Gobernaci3n.

68 Arturo Campi3n Jaimeb3n, nacido en Pamplona aunque su familia paterna era de origen italiano, fue diputado por Navarra en las elecciones del 5 de marzo de 1893 por el Partido Integrista, fruto de una escisi3n del Partido Carlista protagonizada por Ram3n de Nocedal en 1888, por entender que Carlos VII hab3a asumido la doctrina liberal. En 1876 public3 su primera obra, un op3sculo titulado *Consideraciones acerca de la Cuesti3n foral y los carlistas*, Madrid, 1876, en el que se puede leer lo siguiente: "Derrotados los tres cuerpos de ej3rcito franceses y del Duque de Montpensier, se traslad3 a Pamplona D. Diego Fern3ndez de C3rdova, Virrey de Navarra, en cuyo lugar, a nombre de Fernando V, jur3 ante las Cortes, el d3a 23 de marzo de 1513 respetar las antiguas instituciones navarras. Dos a3os despu3s qued3 ya solemne y definitivamente incorporada Navarra a Castilla en las Cortes de Burgos; apareciendo unidos para siempre castillos y cadenas en el glorioso escudo de Espa3a" (p- 7-8). Sin embargo, m3s adelante abandonar3a el Partido Integrista. En 1918 fue elegido senador por Vizcaya. Promovi3 la fundaci3n de la "Asociaci3n Euskara de Navarra". Desarroll3 una intensa labor literaria y de investigaci3n hist3rica y public3 numerosas obras literarias, de investigaci3n cient3fica y sobre la lengua vasca, sin pertenecer a ning3n partido pol3tico. Se le considera el precursor del nacionalismo vasco en Navarra, pero no compart3a las ideas separatistas de Sabino Arana y de sus seguidores por cuanto se consideraba "unionista", dentro de una Espa3a federativa. El 14 de septiembre de 1936 escribi3 una carta manuscrita, fechada en San Sebasti3n, en la que Campi3n manifestaba: "Tengo el gusto de hacer constar que liberada esta ciudad de la tiran3a roja, quiero manifestar a la vez que mi protesta m3s en3rgica por el incalificable proceder del nacionalismo vasco, mi adhesi3n inquebrantable a la Junta Nacional de Burgos". Falleci3 en San Sebasti3n el 18 de agosto de 1937.

69 Cecilio Gurrea y Zaratiegui fue diputado en las cuatro legislaturas comprendidas entre 1886 y 1896 por el Partido Liberal-Conservador de C3novas del Castillo. Posteriormente, en 1898 fue nombrado senador vitalicio.

70 Mart3n Enrique Guelbenzu y S3nchez en 1893 era diputado foral por el distrito electoral de Tudela, pero al ser elegido diputado a Cortes renunci3 a dicho cargo en el que fue sustituido por Le3n Yanguas. Perteneci3 al Partido fusionista de Sagasta.

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

El párrafo primero de este artículo 41 se refería a las Provincias Vascongadas y recogía en términos casi literales una enmienda presentada por los representantes vascongados, cuyo texto habían redactado y aprobado por unanimidad las Diputaciones vascas en una Conferencia celebrada en San Sebastián el 22 de mayo de 1893<sup>71</sup>. Este precepto permitiría a las Provincias Vascongadas alcanzar al año siguiente su tercer Concierto Económico<sup>72</sup>, lo que explicaría la inhibición de las Corporaciones vascongadas durante la Gamazada, puesto que tenían la seguridad de que iban a alcanzar con el ministro Gamazo un acuerdo beneficioso para los intereses de sus respectivas provincias. En la Conferencia de 13 de diciembre de 1893, donde se percibe la satisfacción de las Diputaciones vascas por haber conseguido la inclusión de su enmienda en el artículo 41 de la Ley de presupuestos, se acordó concurrir a Madrid para negociar la renovación del primer Concierto de 1878. De ahí que, cuando al término de la Conferencia, la representación de la Diputación alavesa indicó que deseaba “*se tratara sobre la conveniencia de unirse a la Provincia de Navarra el País Vascongado para defenderse mutuamente del Poder Central, y defender mejor los derechos forales del País Vasco-navarro*”, los representantes de Guipúzcoa y de Vizcaya se opusieron alegando “*que carecían de poderes para ocuparse de dicho punto*”. Para salir del paso se acordó “*que la manifestación de Alava se consignara en acta para que en tiempo oportuno las Diputaciones Vascongadas se ocupen del asunto*”<sup>73</sup>. Las Diputaciones se limitaron a remitir a Navarra telegramas expresando su “*simpatía*” por “*la provincia hermana*”.

---

71 La enmienda aprobada por las Diputaciones vascas decía así: “Igualmente procederá a revisar [el Gobierno] con arreglo a las bases consignadas en el artículo 14 de la Ley de presupuestos de 29 de junio de 1887, los conciertos celebrados con las provincias Vascongadas, quedando facultado para comprender en ellos las contribuciones e impuestos que actualmente se recaudan por la Administración; entendiéndose que en ningún caso la cifra de los conciertos ha de ser inferior a la recaudación por estos conceptos obtenida”. Véase *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, obra realizada u equipo de investigación compuesto por Joseba Agirreazkuenaga Zigorraga, Eduardo Alonso Olea y Juan Antonio Morales Arce, bajo la dirección, edición y estudio introductorio del primero, dos tomos, Bilbao, 1995,( p. 888).

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

Gamazo actuó, sin duda, con inteligencia política al evitar así que los vascongados hicieran un frente común con Navarra para enfrentarse al Gobierno<sup>74</sup>.

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

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

---

<sup>73</sup> Véase *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, ob. cit., t. II, p. 896.

<sup>74</sup> El día 3 de marzo de 1894 el diario madrileño *El Día* publicaba la siguiente información: “Puede considerarse fracasada la unión de las tres provincias vascas para ayudar a Navarra en su actitud de resistencia./ El acuerdo de la Diputación provincial de Vizcaya de expresar únicamente a Navarra sus sentimientos de simpatía y la suspensión del meeting que iba a celebrarse en Bilbao, demuestran que entre los más importantes elementos de aquella provincia, que tantas pruebas tiene dadas de su amor a la libertad, se ha acogido con marcado disgusto al intento de los carlistas de aprovechar esta cuestión para sus fines políticos. / Guipúzcoa, que no es menos liberal, tampoco secundará a los intransigentes de Navarra. Pero esta conducta es espontánea, y no como han dicho algunos porque hayan surgido corrientes de conciliación, ni menos esté arreglado el asunto”. Al día siguiente, el periódico liberal arremete contra Gamazo: “En esta lucha seguramente triunfarán los navarros, no precisamente porque sea suya la razón, sino porque permaneciendo unidos tienen la fuerza suficiente para resistir las imposiciones gamacistas. / Y nadie ignora que un pacto, bueno o malo, no puede alterarse por la voluntad de una de las partes. / Si los navarros insisten en su actitud, volvemos a decirlo: conseguirán que el Gobierno ceda a que se vaya Gamazo a descansar en Boecillo [de donde el político vallisoletano era oriundo y tenía su casa solariega]”.

concurra la Comisión indicada a este Ministerio en el día ya señalado, para los efectos que aquella determina”<sup>75</sup>.

Ante tal requerimiento, la Diputación acordó acudir en pleno a Madrid. El viaje de los diputados<sup>76</sup> fue, en su recorrido por Navarra, una gran demostración del sentimiento foral del país. Al llegar a la capital, le esperaban los diputados y senadores navarros así como numerosos miembros de la colonia navarra.

Ante la unánime firmeza del pueblo navarro y de su Diputación, la opinión pública nacional comenzó a cambiar de parecer y cada vez eran más los que tomaban postura a favor de Navarra: “*Diputados forales se llaman –decía un editorial del Heraldo de Madrid, periódico liberal- en la región no domada ni sumisa por el caciquismo codicioso y por serlo, en su corazón traen todos los bríos de su pueblo... Sed bienvenidos, porque en nombre de un absolutismo que maldijo Madrid, le traen una lección ruda de liberalismo sincero*”<sup>77</sup>. Francisco Pi y Margall, uno de los cuatro expresidentes de la I República, salió también en defensa de Navarra en la revista *El Nuevo Régimen*: “*¿En virtud de qué principio de derecho pudo nunca depender la subsistencia de un pacto de la voluntad de las partes?*”<sup>78</sup>.

La reunión con Gamazo se adelantó al 14 de febrero. La Diputación, presidida por Ramón Eseverri, manifestó al ministro que acudía “por cortesía”, pues “se consideraba sin facultades ni atribuciones para entrar en negociaciones con el Gobierno, que alterasen en lo más mínimo la ley pactada de 1841”. A Gamazo no le gustaron estas manifestaciones y, según la reseña de Olóriz, replicó que si la Diputación resume y concentra las facultades del Consejo Real y de las Cortes de Navarra y carecía de atribuciones para discutir y otorgar un auxilio a los presupuestos generales del Estado, sería preciso reconocer que el procedimiento especial de discutir y concertar los impuestos debe desaparecer por inútil e impracticable, estableciéndose para Navarra el mismo que para

---

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

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

77 *Ibidem*, p. 143. En su alegato en defensa de los fueros, Hermilio de Olóriz publica íntegramente el editorial del *Heraldo de Madrid*, que suponemos es de 13 de febrero de 1894, pues la Diputación llegó a Madrid el día anterior.

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

Soria o Jaén, por ejemplo. En consecuencia, si la Diputación no tiene atribuciones para concertar, siendo la única que puede hacerlo, no se puede concertar con nadie y entonces Navarra debe sujetarse al régimen común. Una responsabilidad que sería de la propia Diputación Foral. Añadió que la ley de 1841 no era inmutable y que tenía bases fundamentales y artículos de simple desarrollo que a su juicio podían ser modificados sin alterar las bases. El vicepresidente Eseverri pidió la venia del ministro para retirarse. Y así terminó la reunión.

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

Antes de regresar a Navarra, la Diputación fue recibida en audiencia por la Reina María Cristina, que –según refiere Olóriz- les oyó “con el afecto que escuchan siempre los Reyes las voces de sus súbditos, prometiéndoles interesarse cerca del ministro de Hacienda en favor de Navarra”. Seguidamente visitó la Diputación a Sagasta, presidente del Consejo de Ministros, que recibió a los diputados “cariñosamente, obstinándose empero en no ver el aspecto legal de la cuestión”<sup>79</sup>.

A su vuelta a Navarra, la Diputación recibió a lo largo de su recorrido hasta Pamplona grandes muestras de adhesión popular. Al entrar en Castejón las bandas de música de Tafalla, Cintruénigo y Corella tocaron la marcha real<sup>80</sup> y los diputados fueron aclamados por una multitud cifrada en quince mil personas. En Castejón hizo acto de presencia un grupo de fueristas vizcaínos, que se habían desplazado en un tren especial, entre los que figuraba el fundador del nacionalismo vasco, Sabino Arana. Entre ellos no se registró la presencia de ningún representante de las Diputaciones vascongadas<sup>81</sup>. Por todos los pueblos del trayecto se reprodujeron escenas similares. La entrada en Pamplona fue apoteósica. Unas

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 146-155.

catorce mil personas acompañaron a los diputados desde la estación hasta el Palacio de Navarra<sup>82</sup>.

Se dio la circunstancia de que poco después, el 12 de marzo de 1894 cayó Gamazo a consecuencia de una nueva crisis política nacional que obligó a Sagasta a presentar su dimisión a la Reina, que le encomendó la formación de un nuevo Gobierno en la decidió prescindir de aquél. Sin embargo, el nuevo ministro de Hacienda, Amós Salvador, mantuvo la misma actitud que su antecesor. El 7 de junio de 1895, el Gobierno presentó a las Cortes el proyecto de presupuestos. En su artículo 24 se concedía a la Diputación un plazo de cuatro meses para la negociación de un nuevo concierto económico, advirtiendo que si transcurrido dicho plazo no hubiera concierto, el Gobierno aplicaría automáticamente el aumento consignado en la ley de presupuestos que era de un millón de pesetas, con lo que el cupo quedaría fijado unilateralmente en tres

---

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

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

82 El vicepresidente Eseverri salió al balcón de la Diputación y dirigió la palabra a la multitud: “No estamos dispuestos a desmayar, ni cederemos en la conducta que nos hemos impuesto, ni faltaremos a la confianza que en nosotros ha depositado Navarra. Podéis estar tranquilos; pero os aconsejo la calma y la prudencia, para que no se diga nunca que hemos provocado nosotros el conflicto, y para que, si llega el caso, podamos con la razón y el derecho de nuestra parte, declinar todas las responsabilidades sobre los que han atentado contra nuestros legítimos intereses”. (*Ibidem*, p. 173).

millones de pesetas anuales<sup>83</sup>. Pero el proyecto, esta vez, sería acogido con desagrado por diversos sectores liberales. El presidente de la comisión del Congreso encargada de dictaminar el proyecto, Andrés Mellado, fue el primero en oponerse, dispuesto a abandonar la presidencia de la misma antes de apoyar con su voto el artículo 24. También Francisco Silvela, líder del partido conservador, calificó de error la postura del Gobierno<sup>84</sup>. Interrumpida la discusión del proyecto de presupuestos por las vacaciones veraniegas, en el otoño Sagasta quiso poner fin al conflicto con Navarra<sup>85</sup>. Pero el 23 de marzo de 1895. Sagasta dejaría paso a Cánovas del Castillo, cuyo Gobierno se olvidó del asunto.

Navarra pudo celebrar su triunfo y mediante suscripción popular erigió en 1903 el emblemático Monumento a los Fueros que figura en el Paseo de Sarasate de Pamplona frente al Palacio de Navarra. Monumento que, paradójicas de la vida, nunca fue objeto de inauguración oficial<sup>86</sup>.

La Gamazada tuvo en Navarra importantes consecuencias políticas. Por primera vez la Ley Paccionada, repudiada por los carlistas que soñaban con la restauración del antiguo Reino, recibió

---

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

84 Véase Jesús M<sup>a</sup> FUENTE LANGAS: *La Gamazada. Cien años de una realidad política*, ob. cit. p. 139.

85 En una entrevista publicada el 3 de noviembre de 1994 en *El Eco de Navarra* resumió de esta forma el estado de la cuestión: "El dilema es éste: O Navarra entra en el concierto en que han entrado las Provincias Vascongadas, que tienen también sus fueros [los conciertos eran un sucedáneo de los fueros históricos], lo cual no sólo no destruiría, sino que los confirmaría; o si no quiere concertarse, lógicamente tendrá que venir con el tiempo a estar bajo la legislación común en lo que a la tributación se refiere y ese pensamiento es el que se desenvolverá en una ley especial que el Gobierno llevará a las Cortes y digo en una ley especial, puesto que en la ley especial también se funda Navarra para justificar la actitud en que se ha colocado". (Véase Jesús M<sup>a</sup> FUENTE LANGAS: *La Gamazada*, ob. cit. p. 140.)

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



el respaldo unánime del pueblo navarro como fundamento de su régimen foral. La Diputación, como símbolo de las libertades forales, se convertirá en un auténtico “*poder entrañable*” por la adhesión que suscitaba en el pueblo navarro como garante de aquéllas frente al estado centralista.

El contrafuero de Gamazo actuó como auténtico revulsivo de la conciencia foral de Navarra. Se publicaron numerosos trabajos sobre los fueros que vienen a ser los precursores del espíritu de “reintegración foral” que comenzó a desarrollarse en el seno del pueblo navarro<sup>87</sup>. Reintegración que se plasmaba en el deseo de recuperar las viejas instituciones, especialmente las Cortes, así como las competencias no inherentes a la unidad constitucional, que debía reducirse al mínimo imprescindible para la consecución de los objetivos comunes de la nación española. En 1918, una *Magna Asamblea* convocada y presidida por la Diputación Foral a la que concurrieron los diputados y senadores por Navarra, los miembros del Consejo Administrativo y los representantes de la práctica totalidad de los Ayuntamientos, fijará las bases para la reintegración foral. La fórmula aprobada debería ser negociada con el Gobierno para su integración en la futura ley municipal y regional que por aquel entonces impulsaba el Gobierno del conde de Romanones, que nunca llegaría a la *Gaceta de Madrid*<sup>88</sup>. Nos ocuparemos más adelante con detalle del frustrado intento de reintegración foral de 1918-1919.

La resistencia frente a Gamazo estuvo impregnada de un extraordinario espíritu patriótico navarro y español. Algunos profesionales de la mistificación del pasado pretenden hacer creer

---

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

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

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

### ***De la Gamazada al Convenio Económico de 1927***

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

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

Bajo la dictadura del general Miguel Primo de Rivera, el Consejo Administrativo –instituido en 1898 por la Diputación como organismo consultivo, al no poder otorgarle facultades decisorias<sup>89</sup>–, pasa a compartir con aquélla la facultad de dictar las normas

---

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

reguladoras del régimen local. El Convenio de 1925 delimita claramente las funciones de la Diputación en dicha materia y se da un paso importante en la institucionalización jurídica del régimen foral al convenirse la creación del Tribunal Administrativo de Navarra.

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

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

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

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

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

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

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

Este Convenio respeta íntegramente en términos que no pueden ser discutidos el régimen de Pacto en que vive Navarra desde la modificación foral efectuada por el Convenio de 16 de agosto de 1841 y *es por lógica consecuencia inalterable sin el consentimiento de la Diputación* como se hace constar expresamente en la última de las disposiciones que contiene... El Convenio de que se trata contiene una reglamentación minuciosa que tiene por objeto deslindar las confundidas esferas tributarias del Estado y de la Diputación en aquellos impuestos que por su generalidad alcanzan a las dos jurisdicciones. Esta labor,

siempre necesaria, era imprescindible para dejar a salvo nuestra autonomía, y aparte de la tranquilidad que representa para los contribuyentes, aleja el temor de futuras invasiones y significa un robustecimiento de la personalidad de la Diputación, una garantía de estabilidad para sus actuaciones y un afianzamiento considerable de nuestro privativo régimen<sup>90</sup>.

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

Duras y profundas fueron mis contiendas con ellos..., pero he de reconocer las altas cualidades de rectitud y competencia destacadas por modo singular en los señores Uranga (don Pedro), Beunza, Nagore y alguno más que no me acuerdo. Y he de confesar que su intransigencia fue mucho mayor en las cuestiones de principio que en las de cifrado<sup>91</sup>.

### ***Contrafuero republicano (1933-1936)***

Proclamada la II República el 14 de abril de 1931, el nuevo régimen comenzó su andadura reconociendo el carácter paccionado de la Ley de 1841, aunque como primera providencia impuso una Comisión Gestora nombrada por el Gobernador Civil<sup>92</sup>.

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

La Comisión Gestora de la Diputación, a pesar de su origen gubernativo, rechazó esta pretensión. Los contribuyentes navarros sólo estaban sujetos a los tributos previstos en el Convenio Económico de 1927 y a los que pudiera establecer la Diputación.

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

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

Por este motivo se negó a colaborar con la Delegación de Hacienda del Estado negándole la información acerca de los contribuyentes navarros que tuvieran rentas superiores a 100.000 pesetas, toda una fortuna en aquella época, y que constituía el mínimo exento. Información imprescindible para constituir el Jurado Provincial de Estimación, pieza clave para la exacción del impuesto. Comenzó así el desencuentro con el Estado.

Un dictamen del Consejo de Estado sirvió de cobertura jurídica a una Orden del ministerio de Hacienda de 2 de diciembre de 1933, declarando que la contribución general sobre la renta no está en el Decreto de 15 de agosto de 1927 (que puso en vigor el Convenio Económico), por lo que Navarra estaba obligada al pago de aquélla *“que se administrará, liquidará y recaudará directamente por el Estado en la misma forma que en las demás provincias de España”*<sup>93</sup>.

---

92 El nombramiento recayó a favor de Amadeo Marco Ilincheta por el Distrito de Aoiz; Benito García Munilla y José M<sup>a</sup> Fernández Piérola por el de Estella; Constantino Salinas Jaca y Rufino García Larrache, por el de Pamplona; David Jaime Dean, por el de Tafalla, y Luis Soriano Tapia por el de Tudela. Todos ellos habían sido elegidos concejales en las elecciones municipales celebradas en el mes de abril de 1931. Cinco pertenecían a partidos republicanos, entre ellos el socialista Constantino Salinas que, por ser el de mayor edad, sería el vicepresidente de la Comisión Gestora. De los dos restantes, Amadeo Marco pertenecía al Partido Jaimista (carlista) y José M<sup>a</sup> Fernández de Piérola era monárquico alfonsino. Marco dimitió en diciembre de 1931. Fernández de Piérola lo haría a mediados de 1933. El 31 de enero de 1934, también mediante nombramiento del Gobierno civil, se renovó la Gestora, pasando la vicepresidencia a Serafín Yanguas Legarda, diputado por Tudela y presidente del Partido Radical, por ser de mayor edad que Salinas. La representatividad de la Gestora se puso en cuestión desde su inicio por cuanto los diputados designados pertenecían a partidos claramente minoritarios en Navarra. El 2 de febrero de 1934, un grupo de diputados navarros en las Cortes, encabezados por Rafael Aizpún Santafé, de Unión Navarra, partido integrado en la CEDA, presentaron una proposición de ley para corregir este déficit democrático. Después de una larga tramitación parlamentaria la proposición se convertiría en la Ley de 27 de diciembre de 1934 merced sin duda al influjo de Rafael Aizpún, que desde el 2 de octubre de ese mismo año era ministro de Justicia en el gobierno de Alejandro Lerroux. Mientras no se convocaran elecciones a diputados provinciales los siete gestores serían elegidos por todos los concejales de cada una de las Merindades señaladas en la Ley Paccionada de 1841. Las elecciones se celebraron el 27 de enero de 1935 y los elegidos tomaron posesión de sus cargos el 5 de febrero, correspondiendo la vicepresidencia a Juan Pedro Arraiza. El Bloque de Derechas copó todos los puestos. Los carlistas obtuvieron tres de los siete gestores; dos fueron para Unión Navarra, el partido fundado por Rafael Aizpún que formaba parte de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA) presidida por José María Gil Robles; al Partido Radical le correspondió uno, obtenido en la candidatura del Bloque de Derechas. El nuevo vicepresidente, Juan Pedro Arraiza Baleztena, fue elegido diputado por Pamplona dentro de la candidatura del Bloque como independiente. El 19 de julio de 1936, la Diputación se sumó al alzamiento cívico-militar de Navarra y dos días después dirigió “una alocución al País con motivo del Movimiento Nacional”, en la que entre otras cosas se dice: “Por la fe religiosa, por el respeto a la libertad de nuestra conciencia, por la enseña y efigie de Cristo, que anhelamos ver pronto presidiendo nuestras escuelas; por la paz material, por nuestras libertades forales, respetadas en sus características, sin fórmulas exóticas; por todo ello lucha Navarra en este histórico momento. La Diputación Foral y Provincial, íntimamente compenetrada con el pueblo de estos ideales, le dice a Navarra entera ¡ADELANTE!”. (Sobre las Gestoras de la Diputación en tiempo de la II República véase Ángel PASCUAL BONIS: *La actividad de las gestoras de la Diputación Foral (1931-1939) y sus relaciones con el poder central*, Revista Príncipe de Viana, núm. 187, mayo-agosto 1989, p. 431-486, pero sobre todo Víctor Manuel ARBELOA: *La Minoría Vasco-Navarra*, ob. cit., p. 131-197.)

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

Pero las circunstancias políticas favorecieron la firme determinación de la Diputación. En noviembre de 1933, las elecciones generales supusieron un varapalo para el gobierno de Manuel Azaña. La Confederación de Derechas Autónomas, liderada por José María Gil Robles, obtuvo mayoría relativa (115 escaños), a los que se sumaban los 30 del Partido Agrario. El Partido Radical de Alejandro Lerroux sacó 102 diputados. Los socialistas sufrieron un gran descalabro con tan solo 59 diputados, a los que había que añadir los 7 de Esquerra Republicana de Cataluña, los 3 de Unión Socialista de Cataluña, los 5 de Acción Republicana (Azaña), los 4 federales y los 3 del partido Radical-Socialista independiente, en total 81 de un total de 473 diputados. El veto de la izquierda<sup>94</sup> impidió la formación desde un principio un gobierno de coalición de la CEDA con el Partido Radical de Alejandro Lerroux, que con el Partido Agrario sumaba una cómoda mayoría absoluta. Pero en octubre de 1934 Gil Robles exigió y consiguió la entrada en el Gobierno de tres diputados de la CEDA, lo que sería el desencadenante del intento de golpe de Estado socialista contra el legítimo gobierno de la República<sup>95</sup>.

En este contexto político favorable la Comisión Gestora de la Diputación, ya en franca rebeldía, procedió al establecimiento de la contribución en Navarra mediante sendos acuerdos normativos de 30 de marzo<sup>96</sup>, 8 de noviembre<sup>97</sup> y 13 de diciembre de 1935<sup>98</sup>. La Hacienda del Estado pidió explicaciones a la Diputación sobre las razones jurídicas que fundamentaban tales acuerdos. Respondió el 31 de enero de 1936 la Diputación invocando la Ley Paccionada de 1841 y el Convenio Económico de 1927, que al igual que el Concierto Económico con las Provincias Vascongadas, había sido declarado Ley de la República el 9 de septiembre de 1931<sup>99</sup>.

Pero el ministerio de Hacienda –governaba el Frente Popular, ganador de las elecciones de febrero de 1936– no atendió las razones de la Diputación y por Orden ministerial de 17 de julio de 1936, rechazó la competencia de Navarra y ordenó inmediata aplicación de la contribución por la Hacienda estatal<sup>100</sup>.

Esta Orden del Ministerio de Hacienda se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra* el 20 de julio de 1936. Pero el día anterior el general Mola, con el apoyo entusiasta de la Diputación, se había sublevado en Pamplona contra el Gobierno. Días después,

---

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

el 29 de julio de 1936, la Diputación reparó por sí y ante sí el contrafuero. En la exposición de motivos del acuerdo adoptado, la Diputación afirmaba “una vez más el derecho de Navarra a establecer y cobrar la contribución sobre la renta como cualquier otra que considere oportuno implantar en la provincia, haciendo uso de la plena libertad que para establecer el sistema tributario de la misma le reconocen tanto la de 16 de agosto de 1841, como el Convenio Económico de 15 de agosto de 1927”. Los contribuyentes quedaron obligados a enviar, en virtud de este acuerdo, las

---

95 A mediados de 1934, Gil Robles exigió a Lerrox el nombramiento de varios ministros de la CEDA. El acuerdo se materializó el 4 de octubre de 1934, día en que entraron en el gabinete tres ministros cedistas, entre ellos Rafael Aizpún, fundador de Unión Navarra integrada en aquella. Esa misma noche el Partido Socialista ordena la insurrección general y el día 5 a las cero horas da comienzo la huelga general revolucionaria en toda España. Así estalló la Revolución de Octubre, que el PSOE venía preparando desde que había sido desalojado del poder. Los insurrectos fracasaron en su intentona revolucionaria en la mayoría de las grandes ciudades, no sin antes dejar un reguero de sangre. En Asturias los sublevados consiguieron hacerse con el control del Principado y tomaron la mayor parte de la ciudad de Oviedo, que quedó destruida. En Barcelona, el 6 de octubre, el presidente Companys proclamó unilateralmente el Estado Catalán dentro de la República Federal Española, que equivalía a una declaración de independencia. La rebelión sería reducida en unas pocas horas por el ejército y el gobierno de la Generalidad acabaría preso en el buque Uruguay fondeado en el puerto de Barcelona a la espera de ser enjuiciado por sedición. En Asturias los asesinatos cometidos por los revolucionarios en los quince días que duró su dominio produjeron honda conmoción en las gentes de orden. Por otra parte, la represión posterior, magnificada por la izquierda revolucionaria, alimentó el ansia de acabar con el sistema democrático “burgués” así como con la Iglesia católica acusada de connivencia con el gran capital y los grandes terratenientes. La Revolución socialista fue el prólogo de la gran tragedia de 1936. En 1 de mayo de 1942, desde su exilio mejicano, Indalecio Prieto, director de la intentona revolucionaria junto a Francisco Largo Caballero (el “Lenin español”, como le llamaban sus partidarios), en una conferencia pronunciada en el Círculo Pablo Iglesias de la capital, pronunció estas palabras: “Me declaro culpable ante mi conciencia, ante el Partido Socialista y ante España entera, de mi participación en aquel movimiento revolucionario. Lo declaro, como culpa, como pecado, no como gloria. Estoy exento de responsabilidad en la génesis de aquel movimiento, pero la tengo plena en su preparación y desarrollo. Por mandato de la minoría socialista, hube yo de anunciarlo sin rebozo desde mi escaño del Parlamento. Por indicaciones, hube de trazar en el Teatro Pardiñas, el 3 de febrero de 1934, en una conferencia que organizó la Juventud Socialista, lo que creí que debía ser el programa del movimiento. Y yo –algunos que me están escuchando desde muy cerca, saben a qué me refiero– acepté misiones que rehuyeron otros, porque tras ellas asomaba, no sólo el riesgo de perder la libertad, sino el más doloroso de perder la honra. Sin embargo las asumí”. (Indalecio PRIETO: *Discursos en América. Confesiones y rectificaciones*, Méjico, 1944, págs. 102-104.) La última frase de Prieto se refiere a Largo Caballero, que a diferencia de Prieto, nunca reconoció su responsabilidad. Fue un arrepentimiento tardío, pero clarificador. En la actualidad ambos dirigentes socialistas golpistas tienen sendas estatuas en Madrid, en los Nuevos Ministerios.

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

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

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

99 Véase Luis OROZ ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, *Apéndice* de 1931, p. 106-107. El informe de la Diputación argumentaba que en virtud de tales disposiciones legales “la Diputación está facultada para establecer libremente el sistema tributario de Navarra, sin que el Estado tenga reservada la facultad de exigir otros impuestos que los expresamente determinados en aquellas disposiciones,

oportunas declaraciones a la Diputación, en lugar de hacerlo a la delegación del ministerio de Hacienda en Navarra<sup>101</sup>.

### ***El régimen de Franco***

Lo mismo ocurre durante el régimen de Franco, una vez superadas ciertas tensiones inherentes a la implantación del nuevo estado totalitario. En 1941 se firmó un nuevo Convenio económico<sup>102</sup> al que seguiría el de 1969 que estuvo en vigor hasta 1990<sup>103</sup>.

El carácter paccionado del régimen foral, rechazado por la doctrina jurídica imperante en el Estado español continuadora en este punto de la tradición liberal, se mantiene y aún se reconoce de forma taxativa con ocasión de la promulgación en 1973 del código

---

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

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

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

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



civil navarro: la *Compilación de Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo* de Navarra.

El *Fuero Nuevo* fue objeto de una redacción concordada entre la Comisión General de Codificación del Estado y una comisión compiladora foral nombrada por la Diputación Foral entre juristas –y no es ninguna frase hecha– de reconocido prestigio. Sobre el anteproyecto elaborado por los juristas navarros ambas comisiones llegaron a un pleno acuerdo. Se planteó entonces cómo proceder a su promulgación. La Diputación Foral descartaba que el *Fuero Nuevo* fuera sometido a la aprobación de las Cortes españolas pues temía que pudiera ponerse en cuestión su carácter paccionado. Con arreglo al reglamento de aquéllas, sólo los tratados y convenios internacionales se tramitaban mediante el procedimiento de lectura única y sin posibilidad de presentar enmiendas al articulado. El recurso al decreto-ley tampoco era adecuado, pues si el proceso de elaboración de la compilación había durado veinte años mal podía justificarse la urgencia para utilizar este procedimiento excepcional. Al final, se sugirió al entonces presidente del gobierno, almirante Luis Carrero Blanco, que la promulgación podía hacerse mediante una ley de prerrogativa de la Jefatura del Estado, que el general Franco conservaba desde el inicio de la guerra civil y que había utilizado en muy pocas ocasiones desde la creación de las Cortes españolas. El almirante aceptó la propuesta y así se hizo<sup>104</sup>.

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

---

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

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

El *Fuero Nuevo* constituyó un gran éxito para Navarra. El derecho civil navarro estaba herido de muerte a raíz de la Ley Paccionada pues al haber desaparecido las Cortes navarras no existía ninguna posibilidad de actualizarlo por vía legislativa. La Compilación acababa con el anquilosamiento del fuero de derecho civil y abría la puerta para futuras modificaciones al introducirse una disposición final donde se establece que “para cualquier modificación o alteración de la vigencia total o parcial de esta Compilación, será necesario nuevo Convenio previo con la Diputación Foral, al efecto de su ulterior formalización”<sup>105</sup>.

La doctrina jurídica española se mostró sorprendida por la aparición del *Fuero Nuevo*. Para muchos fue un descubrimiento comprobar la formidable vitalidad del derecho civil navarro, capaz de ofrecer un auténtico *corpus iuris*, pues no otra cosa son las 596 leyes en que se divide la compilación. El profesor de la Universidad de Zaragoza, Ramón Sainz de Varanda, escribió que con el *Fuero Nuevo* “el sistema estático de la Ley de 1841 ha venido a convertirse en este nuevo pacto de 1973 de un sistema dinámico, estableciendo un sistema de reforma legislativo totalmente de acuerdo con la naturaleza de aquella ley”<sup>106</sup>.

Pero no todo fueron parabienes. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón denunció que el *Fuero Nuevo* suponía, a su juicio, una “no muy ortodoxa confederalización del Estado”<sup>107</sup>. Tras señalar que la interpretación del carácter paccionado de la Ley de 1841 no había sido “jamás oficialmente aceptada por un gobierno nacional”, concluyó:

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

---

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

106 Ramón SAINZ DE VARANDA escribió una monografía titulada *La Ley Paccionada de Navarra y la vigencia de las normas forales sobre la sucesión intestada* (Zaragoza, 1954). En ella se defiende la naturaleza jurídica paccionada del régimen foral. Al advenimiento de la democracia, Sainz de Varanda sería elegido senador en las Cortes constituyentes (1977) y alcalde de Zaragoza (1979) por el Partido Socialista Obrero Español.

107 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Revista de Estudios Políticos*, número 198, año 1974.

Miguel Herrero, brillante jurista, que más adelante se convertirá en uno de los más ardientes defensores del carácter preconstitucional de los derechos históricos de los territorios forales, no había llegado a comprender que el fuero navarro no implica una confederalización del Estado ni es un caso de soberanía compartida, sino que constituye una limitación de la soberanía estatal<sup>108</sup>.

Desde París, Manuel de Irujo, histórico dirigente nacionalista vasco, oriundo de Estella, ministro de Justicia del Gobierno de la II República durante la guerra civil, remitió el siguiente telegrama a la Diputación Foral: “APROBADO APENDICE CODIGO NAVARRA PIERDE SOBERANIA CIVIL POR GESTION INDIGNA STOP CUANDO NAVARRA RECOBRE LIBERTAD EXIGIREMOS RESPONSABILIDADES”<sup>109</sup>.

En materia fiscal hubo durante el franquismo un momento de cierta tensión. Ocurrió con motivo de la implantación de la reforma tributaria del Estado aprobada el 11 de junio de 1964, que introdujo profundas innovaciones en el sistema fiscal español y estableció nuevas figuras tributarias, entre ellas, el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, precedente del actual Impuesto sobre el Valor Añadido. La Diputación, en uso de sus atribuciones, incorporó el referido impuesto al régimen fiscal navarro, en virtud de un acuerdo normativo adoptado ese mismo año. Al objeto de armonizar el sistema tributario foral con la reforma estatal de 1964 y actualizar la aportación de Navarra a las cargas generales del Estado se iniciaron conversaciones con el Gobierno para la formalización de un nuevo Convenio Económico, que sustituyera al de 1941. Las negociaciones fueron largas y laboriosas. Al fin, el 19 de junio de 1969 se llegó a un total acuerdo, cuya incorporación al

---

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

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

ordenamiento jurídico se hizo mediante el Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio, publicado en el Boletín Oficial del Estado<sup>110</sup>.

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

Navarra poseía una amplísima autonomía. Es verdad que en gran medida era una autonomía administrativa. Pero no es menos cierto que la Diputación dictaba normas de naturaleza legislativa en algunas materias como la fiscalidad, la función pública y el régimen municipal. Por otra parte, el carácter paccionado del régimen foral implicaba el reconocimiento de una relación con el Estado basada en el principio de bilateralidad<sup>111</sup>. Si Navarra recuperaba sus viejas Cortes, es decir, la potestad legislativa y negociaba una revisión de sus competencias en el marco de una interpretación mucho más amplia del concepto de unidad constitucional, habría alcanzado una plena autonomía política.

### ***La transición democrática, tiempo de incertidumbre para el régimen foral***

Sin embargo, en las postrimerías del franquismo flotaban en el ambiente una serie de preguntas inquietantes: ¿Cuál sería la suerte del régimen foral el día en que el pueblo español recuperase el libre ejercicio de su soberanía política? ¿Qué sería de la autonomía fiscal? ¿Aceptarían las futuras Cortes democráticas el carácter bilateral del régimen foral? ¿Volverían a reproducirse los debates que tuvieron lugar a lo largo del siglo XIX sobre la cuestión foral?<sup>112</sup>

Se avecinaban, pues, momentos apasionantes. Quienes tenían la absoluta convicción de que el Fuero no era un privilegio franquista ni una antigualla del pasado, sino el instrumento jurídico garante de la libertad colectiva de Navarra, se dispusieron a afrontar con un entusiasmo sin límites, la tarea no sólo de hacerlo respetar

---

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

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

sino de fortalecerlo. Era el momento de pasar a la ofensiva. Desde 1841 Navarra había tenido que hacer frente a una interpretación expansiva y centralista del concepto de unidad constitucional. Si, como podía presumirse, habida cuenta de la fuerza emergente de las aspiraciones autonomistas, el centralismo tenía los días contados, Navarra debía intentar la conciliación del Fuero con la Constitución, hasta entonces claramente divorciados, así como aprovechar la oportunidad para reivindicar no sólo el derecho a mantener el régimen histórico sino a obtener la reintegración foral, es decir, la autonomía política plena. Al final, esta postura inicialmente defendida en solitario por los centristas navarros de la UCD, que obtuvieron seis de los nueve escaños atribuidos a Navarra en las Cortes constituyentes, fue aceptada por las demás fuerzas políticas “constitucionalistas” (fundamentalmente el PSOE), lo que permitió a la primera Diputación Foral democrática, elegida en 1979, con el respaldo de la gran mayoría del Parlamento Foral, negociar con el Estado el pacto de 1982, que constituye una auténtica novación de la Ley Paccionada. Pacto que fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. En virtud del Amejoramiento del Fuero Navarra recupera y democratiza sus antiguas instituciones (las Cortes o Parlamento) y alcanza plena autonomía política al integrar en el régimen foral un extraordinario haz de competencias que la convierten en una de las comunidades con mayor grado de autogobierno no solo de España sino de Europa.

---

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

Si el Pacto-Ley de 1841 fue la consagración del liberalismo fuerista, el Amejoramiento del Fuero de 1982 sería el triunfo del foralismo democrático<sup>113</sup>.

---

113 Véase Joaquín GORTARI: *La transición política en Navarra (1979-1982)*, (Pamplona, 1995) y Juan Cruz ALLI: *Las iniciativas de la Diputación Foral y del Parlamento Foral para la reforma del régimen foral, en La transición política en Navarra* (Pamplona, 2011). En la obra de Antonio MARTINEZ TOMAS, *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, ob. cit., que como dijimos se muestra contrario al carácter paccionado de 1841, tesis doctoral defendida en 1972 y que había permanecido inédita hasta este año, se puede leer lo siguiente: “Permítase una reflexión final. Parte de la regulación del régimen foral necesita de revisión importante. Muchos de los obstáculos que presentan la singularidad de los regímenes forales se neutralizarían en un régimen general de descentralización, en un fortalecimiento de las diputaciones, en un reajuste de la 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 ruegos consiguientes a los grandes cambios políticos o revolucionarios. Con la debida preparación, con el esfuerzo común de los poderes nacionales y de la Diputación, si se cuida el enfoque conjunto y equilibrado que propugnamos, será posible alcanzar unas relaciones estables, confiadas, justas, de cordial colaboración entre ambas Administraciones, unas relaciones en que se eviten la guerrilla y la confusión que ha caracterizado a las existentes en estos ciento treinta años, y se consigan la claridad y la cooperación, al servicio del bien común” (p. 427).

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

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