

X

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

Reintegración foral y nacionalismo vasco

Ya expusimos cómo el régimen de Conciertos se afianzó con el transcurso del tiempo. Sin embargo, la herida provocada por la abolición de los Fueros seguía abierta. De ahí que pronto surgieran voces que abogaban por reivindicar la reintegración foral, al entender que los Conciertos no eran más que un sucedáneo de la foralidad.

Distinto era el caso de Navarra. El liberalismo fuerista trataba de consolidar el nuevo régimen foral nacido de la Ley Paccionada de 1841 mientras sólo los carlistas soñaban con la restauración del Antiguo Reino para volver al estatus anterior a 1839 o más exactamente al de 1833, pues con el cadáver aún caliente de Fernando VII los gobiernos de la Reina Regente María Cristina dieron comienzo a la tarea de dismantelar el antiguo régimen navarro.

La irrupción del nacionalismo vasco a finales del siglo XIX, así como la paralela penetración del Partido Socialista Obrero Español y de su brazo sindical, la UGT, ahondaría aún más la división política de la sociedad vasca. El carlismo perdería su posición hegemónica en las Provincias Vascongadas, a diferencia de Navarra, donde el nacionalismo vasco pugnaba por abrirse camino con escasa fortuna.

Por efecto sobre todo del nacionalismo vasco, las aspiraciones de reintegración foral se mezclarían con el deseo de lograr la unión política de los territorios forales. Consciente de que la sociedad estaba lejos de sumarse a ninguna aventura separatista, el PNV aparcaría sus postulados maximalistas para lograr al menos la unidad territorial de Euskal Herria o Euskadi en el seno del Estado español. Para ello era imprescindible contar con la adhesión de “la provincia hermana” de Navarra. La resistencia contra el Estado centralista sería invocada como argumento para formar un frente común tanto en asuntos fiscales como a la hora de abordar los diferentes proyectos de regionalización que se debatieron durante el largo período de la Restauración. Navarra, sin embargo, no se dejaría seducir por tales cantos de sirena.

Es cierto que a mediados del siglo XIX hubo algunos intentos por parte de las Provincias Vascongadas de vincular a Navarra en la realización de proyectos conjuntos como el de la creación de una Universidad vasco-navarra o el de la incorporación de las tres

Provincias a la Audiencia de Pamplona, que no prosperaron entre otras razones por la indiferencia de las Diputaciones vascongadas. La iniciativa partió del vicepresidente de la Diputación de Navarra, Nicasio Zabalza, de adscripción carlista. Este promovió en conjunción con el político carlista alavés Ramón Ortiz de Zárate un proyecto de “Unión Vasco-Navarra” que defendía el *Laurac bat* (cuatro en uno)¹ frente al *Irurac bat* (tres en uno) de la Real Sociedad de Amigos del País Bascongado, intento que no cuajó en Navarra. Por aquel entonces el carlismo navarro defendía la restauración del reino de Navarra con el estatus que tenía antes de la Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1939 y además, poco después, en 1870, Zabalza, diputado a Cortes, se vería obligado a refugiarse en Francia para eludir su procesamiento por sus implicaciones en la conspiración carlista que conduciría a la sublevación de 1872², y todo quedó en el olvido. Los únicos acuerdos conjuntos, ya en el siglo XX, serán los relativos a la creación de la Sociedad de Estudios Vascos (1918) y de la Federación de Cajas de Ahorro vasco-navarras (1924), disuelta “de facto” como consecuencia de la desaparición de la Caja Navarra en 2012.

Tras la disolución de las Juntas Generales en 1877, las Diputaciones Provinciales decidieron resucitar las Conferencias, que se reunían para tratar de acordar una posición común fundamentalmente en los aspectos relacionados con la negociación con el Estado de los Concierdos Económicos y los problemas contenciosos surgidos con el Gobierno acerca de su aplicación. Se ocuparán también de los diversos proyectos de regionalización de España promovidos sin éxito durante el largo período de la Restauración³. Por este motivo, no compartimos la opinión de José Agirreazkuenaga Zigorraga que considera que “las Conferencias llegaron a representar un gobierno confederal a nivel de las

1 En 1870 Ortiz de Zárate publicó un artículo en el que decía: “Hoy es un hecho consumado la confederación vasca, hecho que se revela en todas las manifestaciones de la vida pública y privada que tiene diversos órganos en la prensa periódica de todos los partidos políticos, unanimidad y concordia que justifica que la grey euskara posee un instinto admirable y certero para conocer y distinguir sus verdaderas necesidades político-sociales. *El Semanario católico vasco-navarro*, *El Laurac-bat*, *La Unión vasco-navarra* y el *País Vasco-Navarro* pregonan diariamente que las cuatro provincias forales constituyen una verdadera nacionalidad y familia”. (Tomado de *Auñamendi Eusko Entziklopedia*, obra de Bernardo Estornés Lasa Fandoa, <http://www.euskomedia.org/aunamendi/112283>.) Sin duda, Ortiz de Zárate pecaba de optimismo pues confundía sus deseos con la realidad, aunque podría considerársele como un precursor del nacionalismo vasco

2 Tanto Zabalza como Ortiz de Zárate desempeñarían diversos cargos en el “Estado carlista” organizado por los carlistas en Navarra y el País Vasco durante la tercera guerra civil.

provincias vascongadas”⁴. Las Conferencias nunca tomaron acuerdos de obligado cumplimiento para todo el País. Ni siquiera negociaban como tales en Madrid, pues quienes lo hacían eran los comisionados nombrados por las Diputaciones. Las Conferencias no pasaban de ser un foro de encuentro y nada más.

Por otra parte, Navarra nunca perteneció a las Conferencias, que comenzaron a reunirse en 1775 y se institucionalizaron en 1800 por decisión de Carlos IV. Entre dicho año y 1877 se celebraron 173 reuniones. En ninguna de ellas, mientras Navarra mantuvo su condición de Reino, participaron representantes navarros. Sí la hubo, como ya hemos dicho, en las Conferencias de las Diputaciones Provinciales a partir de 1899 hasta 1936. Los representantes navarros participaron en 19 de las 119 reuniones celebradas⁵, sin que de ello pueda deducirse la pertenencia de Navarra a un ente superior vasco-navarro.

3 Entre 1764 y 1765 tuvo lugar la fundación de la Sociedad Bascongada de Amigos del País, con objeto, según sus estatutos, de “cultivar la inclinación y el gusto de la Nación Bascongada hacia Ciencias, Bellas letras y Artes, corregir y pulir sus costumbres; desterrar el ocio, la ignorancia y sus funestas consecuencias, y estrechar más la unión de las tres Provincias Bascongadas de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa”. El éxito de la iniciativa del Conde de Pañafloreda, que fue su fundador, cuyas Juntas anuales se celebraban en edificios oficiales, “fue el referente práctico para que los dirigentes comprendieran la utilidad de una Junta similar representando institucionalmente a las respectivas Juntas Generales”. Esta sería “la herencia política más destacada que logró transmitir la práctica científica y cultural de la Sociedad Bascongada”. (Véase el extenso prólogo de Jose AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA en *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. I, p. 25.)

4 Jose AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA en *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. I, p. 70. En el acta de la Conferencia celebrada el 3 de abril de 1907, consta lo siguiente: “El Señor Ampuero [diputado por Vizcaya] se mostró conforme con la opinión expuesta por la Presidencia, entendiendo que las Conferencias eran más bien un cambio de impresiones acerca de la forma en que habían de ser tratadas las cuestiones pendientes, y procedimiento que debería seguirse en orden a la autonomía apetecida por todos, y que, en tal sentido, no podía hablarse de acuerdos cerrados y concretos, y menos aún de la superior sanción de las corporaciones para realizar su gestión, siquiera en el ánimo de los que las componían estuviera prestar el debido acatamiento a las Diputaciones, cuando de las negociaciones con el Gobierno hubieran de derivarse compromisos de cierta naturaleza que envolvieran la indudable responsabilidad para todos los Comisionados” (*Ibidem*, t. II, p. 1095).

5 Entre 1899 y 1907 las Conferencias de las Diputaciones Provinciales a las que asistió Navarra tuvieron por objeto tratar de la negociación con el Estado de asuntos que afectaban a las competencias forales en materia tales como la enseñanza, el nombramiento de secretarios de Ayuntamientos, la creación de escuelas de agricultura y la administración local, entre otras. En 1917 y 1918, se abordó a instancia de las Diputaciones vascongadas el proyecto frustrado de nueva ley regional impulsado por el Conde de Romanones, en el que no hubo ningún acuerdo pues Navarra decidió plantear en solitario la reintegración foral. También hubo varias reuniones de las Comisiones Gestoras en 1931 y 1932 para tratar del Estatuto vasco-navarro, del que finalmente se apartó Navarra. Tras el fracaso del Estatuto, Navarra acudió a varias reuniones donde se trataron cuestiones relacionadas con el transporte, el código de circulación, las Cajas de Ahorro y la Ley de Reforma Agraria. La última tuvo lugar el 23 de mayo de 1936. En modo alguno, puede considerarse la presencia de Navarra como aceptación de la pertenencia a la comunidad vasca, sino por la conveniencia de fijar posición en algunos aspectos de interés común a la hora de tratar con el Gobierno.

Ya expusimos cómo el liberalismo español tenía desde la Constitución de Cádiz la firme convicción de que el centralismo del Estado era inseparable del progreso de la Nación. Sin embargo, a finales del siglo XIX y principios del XX se produce un cambio de mentalidad a consecuencia de la aparición en la periferia española del regionalismo, al que muchos comienzan a percibir como un instrumento de regeneración capaz de acabar con el caciquismo y la corrupción del sistema, generados por la necesidad de controlar desde el ministerio de Gobernación los procesos electorales, como única manera de garantizar que liberales conservadores y progresistas se turnaran en el poder, en cumplimiento del Pacto de El Pardo suscrito en 1885 por Cánovas y Sagasta a la muerte de Alfonso XII.

Antonio Maura y su frustrada reforma administrativa (1906)

En 1906 hay un intento de regionalización en los proyectos de reforma de la Administración local presentados primero en 1903 y luego en 1907 por el líder conservador Antonio Maura. En él se preveía la creación de Mancomunidades provinciales, con el propósito sobre todo de dar satisfacción a las aspiraciones del catalanismo⁶. Pero el proyecto fracasó.

Desde que el Gobierno de Maura decidió impulsar la reforma de la Administración local, las Diputaciones Provinciales entendieron que la ocasión podía ser propicia para conseguir la reintegración foral o, cuando menos, la ampliación de sus competencias administrativas. La Diputación vizcaína, presidida por Adolfo Gabriel de Urquijo, conservador monárquico independiente, expuso en la Conferencia celebrada el 24 de octubre de 1906 que había que abordar tres cuestiones distintas: 1) Relaciones de las provincias entre sí; 2) concierto económico y administración y 3) reintegración foral⁷. Esta última cuestión sería tratada en sucesivas

⁶ “El intensísimo debate que suscitó -127 días de debate, 2.950 discursos, 1.387 enmiendas: Maura cayó en 1909 antes de que el proyecto fuese aprobado-, debate que reveló la extraordinaria personalidad política y parlamentaria de Cambó, el líder de la Lliga catalán, que literalmente ‘catalanizó’ el proyecto y la discusión del mismo, puso de relieve, por lo menos dos cosas: 1, que Cataluña era ya el gran problema de España; y 2. que el problema catalán no era sino la manifestación de algo más profundo; que el fracaso de la administración local y provincial española era la causa última del fracaso del Estado nacional español, que evidenciaban la derrota del 98, la persistencia del caciquismo, la crisis del parlamentarismo, el malestar de los intelectuales, las exigencias de regeneración y los problemas agrarios del país (la Andalucía, trágica, el hambre y la miseria de Extremadura, el minifundismo gallego...). (Juan Pablo FUSI AIZPÚRUA: *Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX, Cuadernos de Historia Contemporánea*, número 22: 21-52, 2000, p.36.

Conferencias que alcanzarían el acuerdo de gestionar el restablecimiento de las Juntas Generales.

En la Conferencia de 31 de enero de 1907 se acordó negociar con el Gobierno “la reintegración de los derechos del país” y si el ejecutivo central no se consideraba legitimado para adoptar tal decisión, se planteara en el marco de la reforma local “el reconocimiento de facultades administrativas sobre cárceles, sanidad, facultades disciplinarias de las Diputaciones vascas y fuerza provincial, a Vizcaya; e instrucción pública a Guipúzcoa”⁸.

A la Conferencia que tuvo lugar el 27 de junio de 1907 asistieron miembros de la Diputación de Navarra. En el acta de la reunión se refleja que se cambiaron impresiones con ellos acerca del proyecto de ley de Administración local, exponiéndoles los representantes vascongados “lo ventajoso que sería para estas Diputaciones el que la de Navarra quisiera que se incluya a aquella provincia en la fórmula de adición propuesta al mencionado proyecto”. Contestó el diputado navarro Félix Amorena manifestando

(...) que todo el derecho de los Navarros está basado en la Ley Paccionada del año 1841; y que el pedir ahora, como se propone en el artículo 5º adicional [elaborado por las Diputaciones vascas], una modificación en los organismos administrativos que no encajan en la mencionada ley, ya que en ella no hay más Corporaciones que la Diputación para la administración de Navarra, sería desconocer dicha ley e ir contra ella, aunque sea un punto que no es esencial, y que por ello, no podría incluirse a Navarra en el proyectado artículo 5º⁹.

Las Diputaciones remitieron al Gobierno una enmienda para su introducción en el proyecto del siguiente tenor:

Teniendo en cuenta las especiales e importantes atribuciones de que se hallan investidas las Diputaciones Vascongadas, en virtud de su régimen peculiar, se autoriza al Gobierno para que, oyendo a la representación de aquellas Provincias, y atendiendo a las circunstancias tradiciones de las mismas, determine la forma en que deban constituirse y funcionar sus organismos administrativos.

7 *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. 1065.

8 *Ibidem*, t. II, p. 1090.

9 *Ibidem*, t. II, p. 1119.

Por su parte, el diputado a Cortes por Vizcaya, el marqués de Acillona¹⁰ había presentado por su cuenta otra enmienda que decía así:

Las Diputaciones de las Provincias Vascongadas y sus Municipios se constituirán con arreglo a sus usos y costumbres tradicionales.

En la Conferencia del 9 de noviembre de 1907 se llegó a la conclusión de que, aun siendo similares en el fondo, la enmienda de las Diputaciones era la más idónea, aunque ambas persiguieran sin decirlo el mismo objetivo: la restauración de las Juntas Generales y de las Diputaciones forales al hilo de la reforma del régimen local. A las Diputaciones les había molestado que el Marqués de Acillona hubiera actuado por libre y además pretendían una negociación directa con el Gobierno y no con el Parlamento, donde siempre había voces contrarias a las pretensiones vascongadas. Por otra parte, desconfiaban de dejar en manos de los diputados y senadores vascos la negociación de la enmienda por cuanto no había unanimidad en todos ellos acerca de la postura a mantener sobre la cuestión foral, mientras que las Diputaciones no tenían otra mira que el interés de las Provincias para la mejor gestión del régimen de concierto. Al final se acordó una fórmula salomónica consistente en que los representantes en las Cortes sostuvieran la enmienda acordada por las Diputaciones, sin perjuicio de tantear al Gobierno con la de Acillona.

Pero mientras tanto la opinión pública vascongada había ido por delante de las Diputaciones y exigía que se reivindicara la reintegración foral. De modo que en la reunión de 29 de noviembre de 1908, la Conferencia de las Diputaciones alumbró una nueva fórmula a fin de introducir en la futura ley de Administración local la siguiente disposición:

Artículo 1º. Se restablecen las Juntas generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya que se reunirán en la forma que lo han solido anteriormente, y quedando autorizadas, una vez constituidas, para introducir las reformas y modificaciones que crean conducentes, según las necesidades y circunstancias de la época, previa la aprobación del Gobierno.

10 José de Acillona y Garay era un ultra católico amigo de Cándido de Nocedal, fundador del Partido Integrista. Representó a Vizcaya en el Congreso, por el distrito de Marquina, en las elecciones de 1903, 1905, 1907 y 1910. Por su defensa de la Iglesia frente al liberalismo, el Papa León XIII le distinguió en 1902 con el título pontificio de Marqués de Acillona.

Artículo 2º. Esas Juntas nombrarán las Diputaciones generales en el modo y forma que lo han venido verificando con arreglo a sus tradiciones.

A tal efecto las Diputaciones acordaron enviar comisionados a Madrid para tratar del asunto con los diputados y senadores vascos, a los que Maura consideraba como únicos interlocutores¹¹. Finalmente accedió a recibir a los comisionados nombrados por aquéllas, acompañados –eso sí– de la casi totalidad de los diputados y senadores vascongados. Con muy buenas palabras y muestras de afecto, Maura se comprometió a someter la propuesta que le presentaban las Diputaciones a la consideración del Consejo de Ministros. Después, los comisionados visitaron a los líderes del Parlamento y dieron por concluida su misión.

Antes de su regreso a las Provincias, el 22 de febrero de 1908 se celebró una nueva Conferencia en Madrid, a la que asistieron también dos de los senadores y cinco de los diputados en las Cortes, para dejar constancia de las gestiones llevadas a cabo por los comisionados de las Diputaciones¹². Nunca más volvió a tratarse del asunto. Durante año y medio, en concreto hasta el 17 de julio de 1909, no tuvo lugar ninguna reunión de las Conferencias. Y ya no procedía hablar del proyecto de reforma de la Administración local, pues su impulsor no estaba al frente del Gobierno arrastrado por las consecuencias de la *Semana Trágica* de Barcelona en julio de 1909.

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

En 1917 España atravesaba una gravísima crisis nacional, aunque bien podría decirse que sería el estado normal de la Nación durante las dos primeras décadas del siglo XX. Una parte del ejército se encontraba en franca rebeldía por la acción sediciosa de las Juntas Militares de Defensa. El estado catastrófico de la economía a causa de la guerra europea había agravado la ya de por sí endémica situación social caracterizada por la extrema pobreza e incultura de importantes zonas de España.

11 De esta forma se expresó el diputado provincial vizcaíno Eustaquio Erquiaga al conocer la postura de Maura: ““El Señor Maura, al decir que tratará solo con los Representantes en Cortes, desconoce el fuero y el derecho de las Diputaciones vascongadas. Eso no lo dice ni Cánovas. ¡Me río de ese dictador! ¿Qué se ha creído? ¿Que trata con las Diputaciones de Cuenca o de Guadalajara?”. *Ibidem*, t. II, p. 1134.

12 En esta reunión actuó como secretario en funciones Carmelo de Echegaray, cronista de las Provincias Vascongadas y que fue uno de los más notables historiadores vascos del siglo XIX.

Este fue el momento elegido por las Diputaciones vascas para hacer una visita a la “provincia hermana” de Navarra con objeto de tratar de formar un frente común para renovar la afirmación del deseo de restablecimiento de nuestra autonomía y elevar al Gobierno este deseo por conducto de la representación en Cortes de las cuatro Provincias. La reunión se celebró en el Palacio de Navarra el 10 de julio de 1917.

Un mes antes se había constituido un nuevo gobierno, presidido por Eduardo Dato, cuya duración fue muy efímera pues el 1 de noviembre de 1917 fue sustituido por otro gobierno presidido por Manuel García Prieto, marqués de Alhucemas¹³, con ministros procedentes de todos los sectores del régimen de la Restauración. La torpeza del ministro Juan de la Cierva en el tratamiento de la cuestión militar provocaría otra gran crisis que sería resuelta por Alfonso XIII mediante la constitución el 22 de marzo de 1918 de un gabinete de concentración nacional presidido por Antonio Maura, donde estaba la flor y nata del régimen: Dato, García Prieto, Alba, Romanones y Cambó. Pero la armonía duró unos pocos meses, pues el 6 de noviembre Maura presentó al rey su dimisión. Volvió García Prieto, que duró veintidós días. Y le sucedió el conde de Romanones, que el 3 de diciembre convirtió el gobierno en un club de amigos¹⁴. No es de extrañar que tras cuatro meses de desastres e incapaz de hacer frente al problema catalán, Romanones arrojara la toalla y el rey volviera a recurrir a Maura que el 15 de abril de 1919 recibió el encargo de formar nuevo Gobierno. Su fracaso sería clamoroso por lo que el rey recurrió a Joaquín Sánchez Toca, que tomó posesión el 20 de julio de 1919. Su sustituto fue Manuel Allendesalazar¹⁵, que tomó posesión el 12 de diciembre de 1919 y

13 García Prieto había conseguido en 1911 la firma de un tratado hispano-marroquí que dio lugar al protectorado español en Marruecos. Alfonso XIII, como premio a su acierto diplomático, le otorgó el Marquesado de Alhucemas, en recuerdo de las islas situadas en la costa marroquí y que son de soberanía española desde mediados del siglo XVI.

14 Al formar el nuevo Gobierno, Romanones dijo a sus ministros: “Señores, hay Gobierno; un Gobierno en el que no figura nadie que no sea amigo mío”. (AGUADO BLEYE y CAYETANO ALCAZAR MOLINA: *Manual del Historia de España*, ob. cit. t. III, p. 812.

15 Manuel Allendesalazar y Muñoz había nacido en Guernica en 1856. Fue, sin duda, el político vasco más relevante de finales del siglo XIX y principios del XX. Comenzó su actividad política como diputado por Vizcaya (1884-1891) en las filas del Partido Liberal-Conservador de Cánovas. Pero su fulgurante carrera daría un gran salto cuando en 1900 fue nombrado ministro de Hacienda. Recorrería a partir de entonces casi todos los ministerios y fue dos veces presidente del Consejo de Ministros. También fue senador vitalicio y presidente de la Cámara Alta. Murió en 1923. Otro vasco había conseguido llegar a la presidencia del Gobierno en el siglo XIX. Se trata de Francisco Lersundi, militar que alcanzó el grado de teniente general, y que presidió el gabinete de Isabel II entre el 14 de abril de 1853 y el 19 de septiembre de ese mismo año.

tuvo que dimitir el 3 de mayo de 1920. Le sucedió Eduardo Dato, que sería vilmente asesinado en marzo de 1920.

Conviene tener todo lo anterior bien presente para situar el momento en el que las Diputaciones vascas decidieron emprender el camino hacia la reintegración foral y la razón por las que no llegó a buen puerto no es otra que la insoportable inestabilidad política del país. Por aquel entonces surgirá la dicotomía entre los fueros y la autonomía. En un principio ambos conceptos se confunden, hasta disociarse definitivamente cuando el nacionalismo vasco antepone –salvo por razones de conveniencia política– la construcción de la nación vasca a la reintegración foral. Este debate se acrecentaría en la II República y se reabriría, para cerrarse definitivamente en 1978, eso sí, con el triunfo de la autonomía sobre la foralidad vascongada.

El anfitrión de los representantes de las Provincias vascas que acudieron a Pamplona fue el vicepresidente Antonio Baztán, que se hallaba al frente de la Diputación de Navarra y estaba acompañado por todos los diputados forales¹⁶. El presidente de la Diputación de Guipúzcoa, Ladislao Zavala, expuso a los reunidos que las tres Diputaciones vascongadas habían considerado “la especialísima situación que se ha causado en el país con motivo del movimiento general iniciado en toda España¹⁷, inspirado en los anhelos siempre sentidos en la región vasconavarra de orientar la administración en normas de autonomía y descentralización que permitan obtener el mayor provecho de las actividades”, llegando a la conclusión de que era “deber inexcusable, procurar por todos los medios legales el restablecimiento íntegro del régimen autonómico de las mismas”. De forma unánime, habían llegado a la conclusión de que era “indispensable el valioso concurso de Navarra” y le instaban a celebrar una nueva reunión de las cuatro Diputaciones “para concretar ya la forma de renovar la afirmación del deseo de restablecimiento de nuestra autonomía y elevar al Gobierno este

16 Estos eran los diputados en 1917: Antonio Baztán, por Estella (liberal que oscilaba entre el datismo y el romanonismo), José María Badarán, por Tafalla (liberal independiente), Manuel María Guelbenzu, por Tudela (liberal independiente), Juan José Juanmartiñena por Pamplona (integrista), Francisco Martínez por Estella (carlista), Javier Sanz, por Aoiz (carlista) y Francisco Usechi por Pamplona (liberal independiente). El vicepresidente Baztán había sido elegido diputado por Estella.

17 El presidente de la Diputación guipuzcoana se refería a la campaña emprendida por Cambó y la Asamblea de Parlamentarios de Cataluña a principios de julio de 1917, que contaba con el apoyo de otras fuerzas políticas, para exigir la convocatoria de Cortes constituyentes con el fin de abordar, entre otras cuestiones, una nueva organización del Estado que reconociera a las regiones el derecho a la autonomía. Estaba prevista que la Asamblea de Parlamentarios catalanes se celebrara el 19 de julio de 1917 en Barcelona.

deseo por conducto de la Representación en Cortes de las cuatro Provincias”.

Baztán le respondió de manera cautelosa y prudente. Ofreció a los reunidos “la más firme seguridad de la simpatía con que había de mirar siempre la Diputación de Navarra el noble anhelo que anima a las de las Provincias Vascongadas para recabar dentro de la legalidad el reconocimiento de un régimen autonómico en términos que permitan alcanzar el mayor provecho de las actividades del país para los intereses que representan”.

Pero a continuación les echó un jarro de agua fría. Así dice el acta de la reunión:

Hizo luego presente la dificultad que se ofrece a la Diputación de Navarra para formar de momento juicio concreto respecto a su actuación en los términos indicados por las demás Diputaciones, tanto porque hasta ahora no había tenido noticia alguna de los enunciados propósitos, como por ser muy especial la situación de esta Provincia, en la que ya está en vigor el régimen de autonomía y descentralización económico-administrativa que tiene su origen y emana de la de modificación de fueros de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, cuya ley ha jurado siempre la Diputación guardar y viene observándose desde hace más de setenta años con el respeto de todos, lo que hace imposible que pueda pretenderse la alteración de este régimen, sin que procedan los asesoramientos convenientes y estudio necesario sobre tan importante y trascendental asunto¹⁸.

A su regreso a Pamplona, Baztán decidió convocar al Consejo Administrativo de Navarra para oír su parecer antes de tomar ninguna decisión sobre el requerimiento vascongado. La reunión se celebró el 12 de julio de 1917. Asistieron dieciséis de los veinticinco miembros que formaban dicho organismo consultivo. Se discutió si la Diputación debía ir a la Asamblea de Diputaciones convocada para el día 16 de julio. Los consejeros se dividieron entre quienes consideraban que no se debía acudir y, en todo caso, debía emprenderse una acción reivindicativa exclusivamente navarra y los que entendían que había que formar un frente común con los vascongados. Concluido el debate se aprobó por mayoría (9 votos a favor y 5 en contra) que “no debía asociarse actualmente la Diputación de Navarra a las gestiones que proyectan practicar la Provincias Vascongadas”. Al día siguiente, la Diputación acordó remitir a las Diputaciones un telefonema en el que se manifestaba

¹⁸ *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. 1233-1234.

la viva simpatía y entusiasmo que siempre mereció a esta Diputación todo propósito encaminado a lograr la afirmación y ampliación del régimen autonómico del País Vasco; si bien lamenta esta Corporación muy profundamente, no poder asociar en el momento actual su concurso a las gestiones que proyectan practicar las Diputaciones Vascongadas¹⁹.

Mas las Diputaciones vascongadas, aunque decepcionadas, no se dan por vencidas. Los presidentes de las Diputaciones Provinciales envían un telefonema en el que insisten en que “sin representación oficial con mero carácter particular acuda Vd. acompañado de algunos compañeros a presenciar de manera inequívoca nuestras intenciones y juzgar sobre la oportunidad del momento elegido para exteriorizarlas”²⁰.

En vista de ello, el 16 de julio de 1917, Baztán acude a Vitoria con los diputados forales Martínez y Sanz, a la Asamblea de las Diputaciones vascongadas. Al inicio de la reunión, el vicepresidente de la Diputación navarra aclara que “hablaba en nombre propio, sin traer representación de Navarra”, correspondiendo a la invitación que había recibido de los presidentes de las tres Diputaciones vascongadas, aclarando debía atenerse “en absoluto al acuerdo oficial de la Diputación con el que está identificado, así como sus compañeros, sin que pueda variarse del mismo ni una coma”. Agregó que “como el asunto a tratar era muy simpático, veían los navarros con verdadero gusto esta Asamblea, pues en ningún modos son opuestos a que los Vascongados consigan aquello a que creen derecho, no renunciando ellos por su parte a pretender cuanto estimen corresponderles. Ofreció oír cuanto se tratase en la Asamblea y transmitirlo a la Diputación de Navarra, que indudablemente se enterará con verdadero agrado”²¹.

La Asamblea acordó que, cuando el presidente de la Diputación guipuzcoana lo estimara oportuno, convocara a los

19 Acta de la sesión de la Diputación de Navarra de 13 de julio de 1917, (*Archivo General de Navarra*.)

20 Firman el telefonema Ladislao de Zavala, presidente de Guipúzcoa, Dionisio de Aldama, presidente de Alava y Ramón de la Sota, presidente de Vizcaya. (*Archivo General de Navarra*.)

21 Antonio Baztán en rueda de prensa celebrada a su regreso de Vitoria explicó las razones por las que había considerado conveniente acudir a la Asamblea a la que fue que “oficialmente no podía hacer otra cosa que oír, ver y callar”. (*El Pueblo Navarro*, 17 de julio de 1917.) El periódico inserta asimismo un telegrama dirigido a la Diputación navarra por el jaimista Joaquín Beunza, que había sido diputado foral entre 1911 y 1917. En ellas se afirmaba que “como navarro, conceptúo la autonomía el ideal salvador de España. Me adhiero con entusiasmo a la reunión de las Diputaciones, para hallar la fórmula de demandar completa reintegración vasco-navarra, armonizada con los altos intereses de la Patria”. Como se verá más adelante, Beunza fue uno de los principales defensores navarros del Estatuto vasco-navarro de Estella de 1931.

representantes vascongados en las Cortes para elevar a los Poderes públicos un Mensaje en el que expresaban su aspiración unánime de obtener, “dentro de la unidad de la nación española para el feliz y próspero desenvolvimiento de los intereses que les están encomendados, facultades autonómicas que podrán ser ejercidas ya por las Diputaciones, o por los organismos que se estableciesen en el País para sustituirlas”. El mensaje estaba dirigido al presidente del Gobierno, Eduardo Dato, en súplica

de que accediendo a los deseos del país (...) se sirva inclinar el ánimo del Gobierno (...) para que de acuerdo con esos anhelos que se mueven en la más estricta legalidad, adopte y dicte, o proponga a las Cortes del Reino, oyendo siempre previamente a las Diputaciones mismas, aquellas disposiciones legislativas que sean menester para que se dé satisfacción a esas aspiraciones de mayor autonomía, las cuales, como fórmula general de expresión, pueden condensarse diciendo que, reservándose para sí el Estado todo lo concerniente a Relaciones exteriores, Guerra, Marina, Deuda Pública, Aduanas, Moneda, Pesas y Medidas y Correos, dejará al país mismo, representado por sus organismos forales, la dirección de todos los demás servicios públicos²².

Procede destacar que uno de los temores de quienes se oponían en Navarra a unirse a las Provincias Vascongadas era el de que la iniciativa podía encubrir aspiraciones separatistas. En aquellos momentos, el Partido Nacionalista Vasco era el partido mayoritario en la Diputación de Vizcaya, que presidía Ramón de la Sota. En el transcurso de la Asamblea se suscitó un vivo debate para que se hiciera mención a la “unidad de la Nación” y no al “Estado español”. Al final el texto aprobado, como ya hemos visto, incluye en su inicio la referencia a la unidad nacional y en un punto relativo a la asunción de las competencias en materias, tales como la instrucción en todos sus grados, la beneficencia, las obras y servicios hidráulicos, la agricultura, industria y comercio, se precisa que “en nada va contra la soberanía del Estado”²³.

Al final de la Asamblea, el presidente guipuzcoano Ladislao de Zavala se dirigió al vicepresidente navarro instándole a convocar

22 *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. 1252.)

23 En la rueda de prensa ofrecida en Pamplona por el vicepresidente Baztán este manifestó que la Asamblea “contra lo que se creía y se venía insistentemente firmando, ha revestido un carácter de puro y acendrado españolismo, pues hasta los más exaltados nacionalistas bilbaínos, como Sota y Eguiñor, hicieron votos por la prosperidad de una España fuerte, con el lema ‘autonomía, pero unidad nacional’. (*El Pueblo Navarro*, 17 de julio de 1917.)

de nuevo al Consejo Administrativo para conocer lo acordado en la Asamblea por entender que “no podía levantar suspicacias la actitud respetuosa de las tres Diputaciones ni su deseo de que dentro de la unidad española y sin alteración del orden público se consiga la reintegración de las disposiciones por virtud de las cuales disfrutó el País Vascongado de una completa autonomía política y administrativa”²⁴. Baztán se comprometió a hacerlo.

En efecto, el Consejo se reunió el 29 de julio de 1917. De nuevo los consejeros se dividieron, pero el debate permitió descubrir que más que la unión estratégica con las Diputaciones vascongadas lo que de verdad preocupaba era determinar si el régimen derivado de la Ley Paccionada era un punto final para la autonomía de Navarra o la añoranza del viejo Reino perdido permanecía viva.

Los conservadores navarros se equivocaban al creer que la Gamazada había sido un verdadero plebiscito de ratificación de la y, por lo tanto, no había que dar ni un paso más. Tenían una gran equivocación, pues el respaldo popular había sido prácticamente unánime, pero sólo a los efectos de defender la autonomía en vigor frente a cualquier atropello del poder central. Pero en modo alguno eso significaba que la nostalgia por la pérdida de la condición de reino hubiera muerto. Varios consejeros, sobre todo los de adscripción carlista, plantearon que el Consejo se pronunciara acerca de si debía reivindicar la modificación del Pacto-Ley de 1841 a fin de lograr una mayor autonomía. La cuestión quedó aplazada por lo que se sometió únicamente a votación si debía ratificarse el acuerdo de no sumarse a las Provincias Vascongadas. El resultado fue de once votos a favor de la ratificación, frente a ocho que apoyaron su rectificación²⁵.

El 3 de agosto de 1917 se celebró sesión de la Diputación Foral para analizar lo acordado por el Consejo. No se alteró la postura inicial. En cuanto el asunto relativo a la ampliación de la autonomía, se decidió quedara aplazado “hasta que pudiera estudiar y apreciar con la amplitud necesaria las aspiraciones y deseos del país”²⁶.

A partir de ese momento, las Provincias Vascongadas continuarán su propio camino a la hora de reivindicar la “reintegración foral”. Un concepto que comienza a confundirse en el

24 *Ibidem*, p. 1240-1241.

25 Acta de la reunión del Consejo Administrativo de 29 de julio de 1917. (*Archivo General de Navarra*.)

26 Acta de la sesión de la Diputación de Navarra de 3 de agosto de 1917. (*Archivo General de Navarra*.)

lenguaje político con el de “restablecimiento de la autonomía política y administrativa” de la que habían disfrutado los territorios vascongados antes de la abolición de los fueros. Aunque Navarra no se hubiera unido al frente común vascongado, no impediría que se suscitara un gran debate sobre la conveniencia o no de solicitar la reintegración del Antiguo Reino. Nos referiremos por separado a ambos procesos.

El 28 de agosto de 1917, los presidentes de las tres Diputaciones vascas celebraron una reunión con los representantes vascos en las Cortes. Asistieron dieciocho de los veinticuatro senadores y diputados convocados. El objeto de la reunión era tratar sobre el modo de dar cumplimiento al acuerdo de la Asamblea celebrada el 21 de julio anterior. Se acordó introducir en el mensaje la previsión de que si el Gobierno no se avenía a una plena reintegración foral

las Diputaciones, sin hacer dejación ni por un momento de sus derechos históricos que se han invocado en todos tiempos por las Corporaciones que hablaron en nombre de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, consideran necesario que se ensanchen los términos de su autonomía actual, aprisionada dentro de límites demasiado estrechos y embarazosos.

España, una vez más, al borde del abismo

Por otra parte, España estaba una vez más al borde del abismo. El 19 de julio de 1917 se había celebrado en Barcelona la Asamblea de Parlamentarios que exigió la convocatoria de elecciones constituyentes para abordar la regionalización de España y, por ende, la plena autonomía catalana. Esto suponía un enfrentamiento radical con el gobierno de Eduardo Dato. Al día siguiente los socialistas iniciaron una huelga general revolucionaria en todo el país. Hubo gravísimos enfrentamientos armados en Madrid, Barcelona, Valencia y otros municipios. Los militares hubieron de emplearse a fondo para reprimir a los revolucionarios, lo que provocó la ruptura de la izquierda con las Juntas de Defensa, que demostraron no estar dispuestas a un cambio de régimen²⁷. Pero el ejército no era sólo la solución sino también el problema. Las Juntas, una vez sofocada la revuelta, aunque proclamaron su voluntad de no intervenir en la política nacional, dirigieron sus dardos contra Dato, que se vio obligado a presentar su dimisión al

²⁷ Se dijo que Alejandro Lerroux, líder de los republicanos, tras el estallido de la huelga revolucionaria esperaba estar, antes de tres días, en la presidencia de la República española o en la emigración. Ocurrió esto último. (Véase Melchor FERNANDEZ ALMAGRO: *Historia del reinado de Don Alfonso XIII*, Barcelona, 1934, p. 307.).

rey. El trono de Alfonso XIII se tambaleaba peligrosamente. El monarca, aunque contara de momento con la lealtad del ejército, temía un estallido revolucionario como el que acababa de producirse en Rusia y había enviado a Siberia al zar Nicolás II con destino a una muerte segura²⁸.

El 30 de octubre de 1917, en el Ateneo de Madrid, tuvo lugar una nueva Asamblea de Parlamentarios de Catalunya. En ella se reiteraron los pronunciamientos de Barcelona. Cambó, convertido en líder indiscutible del catalanismo tras la muerte de Enric Prat de la Riba que había tenido lugar el 1 de agosto anterior²⁹, fue llamado a Palacio al igual que los principales líderes políticos del país. Cambó, según diría después, habría expuesto al rey que la insostenible situación de la Corona tenía por causa el sistema pactado por Cánovas y Sagasta para turnarse en el poder, cuyos resultados no podían ser más desastrosos³⁰. Al final, Alfonso XIII, después de reunir a todos conseguiría evitar la apertura de un proceso constituyente que hubiera podido poner en cuestión a la

28 Los temores de Alfonso XIII a la pérdida del trono y aún de la propia vida no eran infundados. El 17 de julio de 1918 Nicolás II y todos los miembros de su familia fueron asesinados en Ekaterimburgo (Siberia), por orden del Soviet Supremo presidido por Lenin, ante el temor de que fueran liberados por las tropas del Ejército "blanco", que trató inútilmente de oponerse a la Revolución comunista.

29 La última aportación política de Prat de la Riba, ya enfermo, sería la redacción del "Manifiesto de los Parlamentarios Regionalistas al País". Reiteró en él sus ideas expresadas en el lema "Per Catalunya i l'Espanya gran", con las que la Lliga había concurrido el año anterior a las elecciones locales. Para lograrlo la fórmula era "dar al Estado una constitución federal; ésta es la gran solución renovadora". Prat sostenía que "la forma federativa es la constitución normal del Estado moderno, la más generalizada, la de los pueblos directores. La inmensa mayoría de los hombres civilizados del mundo viven en Estados de este tipo. (...) El triunfo de la forma federativa en la guerra actual ha sido deslumbrante; ha pasado por las pruebas de fuego como no recuerda paso igual la historia, y ha salido victorioso". (No sé cuál sería el pensamiento de Prat cuando escribió las líneas anteriores, pero los Imperios centrales –de estructura confederal o federalizante- fueron derrotados, por Francia y Gran Bretaña, que no eran precisamente Estados federales, aunque no sabemos qué hubiera ocurrido si los Estados Unidos –el Estado federal más importante del mundo- no hubiera acudido en su auxilio.) En relación con España, Prat considera que "esta organización federativa es, por otra parte, la que corresponde a la estructura de la sociedad española dividida en nacionalidades, en pueblos que tienen una personalidad bien definida". Asumirla era "obedecer un imperativo de justicia" para fortalecer al Estado (que buena falta le hace) incorporándole fuerzas vigorosas que por él se pierden o bien lo perturban, como las de toda la periferia española y especialmente de Cataluña y Vasconia". (Véase Enric UCÉLAY-DA CAL: *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó, D'Ors y la conquista moral de España*. Barcelona, 2003, p.751-753.) Para entonces ya se habían producido contactos entre la Lliga, representante del catalanismo "moderado" y el PNV, colaboración que ha llegado hasta nuestros días. No sabemos qué hubiera pensado Prat de una Constitución como la de 1978 que reconoce la existencia de "nacionalidades", entre ellas la nacionalidad catalana, dotada de un impresionante autogobierno en virtud de su régimen estatutario.

30 El juicio de Cambó no podía ser más certero: "Le expuse al rey mi convicción de que la actual crisis ni era de gobierno ni de partido, sino del sistema tradicional que reservaba el ejercicio alternativo a dos agrupaciones igualmente artificiosas, sin arraigo alguno en la conciencia del país y cuya fuerza no tenía otro origen y sostén que el ejercicio del mando... Abogué por un ministerio de amplísima y sincera concentración, en el cual pudiesen verse representados todos los matices de la opinión española... Le expuse mi criterio de que en este gobierno la cartera de Gobernación debía atribuirse a persona que no procediera de ninguna agrupación política, y que en la designación de los gobernadores debía igualmente prescindirse de toda mira de partido".

Corona. Pero aceptó el consejo de Cambó y formó un gobierno de concentración nacional, experiencia todavía inédita en España. El nuevo gobierno, presidido por el marqués de Alhucemas, tomó posesión el día 3 de noviembre de 1917. Al gabinete se incorporaron prohombres de los principales partidos. Se generó la esperanza de que, ante la crítica situación de España, sus dirigentes fueran capaces de anteponer al interés partidista el interés nacional para proceder a una profunda regeneración y renovación de la vida política, algo que hubiera sido un milagro pues los llamados a regenerar eran los mismos que habían provocado la necesidad de regeneración³¹. Después de algunas vacilaciones, García Prieto decidió convocar nuevas elecciones generales que se celebraron el 24 de febrero de 1918, aunque esta vez –y no era poca cosa– sin la habitual interferencia del ministro del Interior³².

Fácil es de comprender que en semejante clima de inestabilidad política y de gravísima crisis económica y fractura social, las reivindicaciones vascas tenían que esperar, entre otras cosas por falta de interlocutores o porque éstos sólo pensaban en sobrevivir. En un gesto aparentemente patriótico, en la conferencia de 28 de agosto de 1917, las Diputaciones acordaron aplazar “toda gestión del asunto mientras no se establezca la normalidad en España”. En realidad la normalidad nunca llegó, pero al año siguiente se les presentaría la oportunidad de plantear las reivindicaciones autonómicas amparadas bajo el poderoso paraguas del desafío catalán.

Tan pronto como se conoció el resultado de las elecciones generales que llevaron al poder a Antonio Maura, el 20 de marzo de 1918 conferenciaron las Diputaciones vascongadas para retomar lo acordado en la Asamblea celebrada el 16 de julio de 1917. Previamente, el 17 de diciembre de 1917, los presidentes de las

31 En el nuevo gobierno “de renovación”, como también fue llamado, había ministros mauristas, romanonistas, demócrata-liberales (como Niceto Alcalá Zamora, que quince años después se convertiría en presidente de la II República) e incluso un representante “de facto” de las Juntas de Defensa, Juan de la Cierva, aunque formalmente perteneciera a la facción liberal-conservadora. También entró la Lliga, en la persona de Felipe Rodés (Fomento e Instrucción Pública).

32 Nadie obtuvo mayoría clara para gobernar. Los conservadores consiguieron 100 diputados, los demócratas del presidente García Prieto, 36; los mauristas, 17; el grupo liberal-conservador de Juan de la Cierva, 17; los del grupo del Conde de Romanones, 25; la Lliga 23; otros nacionalistas catalanes, 4; el PNV, 7; los republicanos, 16; los jaimistas, 9; los reformistas de Melquíades Álvarez (que no obtendría escaño), 8; y los socialistas 6, entre ellos Julián Besteiro y Francisco Largo Caballero, que volvería a protagonizar en 1934, esta vez con Prieto pero sin Besteiro, una nueva insurrección revolucionaria socialista. (Melchor FERNANDEZ ALMAGRO: *Historia del reinado de Don Alfonso XIII*, ob. cit., p. 394.

Diputaciones habían sido recibidos por el presidente del Consejo de Ministros, Manuel García Prieto, al que hicieron entrega del Mensaje aprobado en la referida Asamblea. El caso es que el Mensaje de la Corona, con ocasión de la apertura de la nueva legislatura donde se exponían los objetivos del nuevo gobierno, ofrecía la posibilidad de presentar enmiendas. De ahí que las Diputaciones pretendían aprovechar dicho trámite para que los representantes vascos plantearan sus reivindicaciones con una enmienda que dijera lo siguiente:

Se autoriza al Gobierno de S.M. para que de acuerdo con las Diputaciones vascongadas presente en el plazo más breve posible un proyecto de ley que satisfaga las aspiraciones contenidas en el Mensaje aprobado por aquellas Corporaciones y entregado al Señor Presidente del Consejo de Ministros el día diez y siete de diciembre último.

Se acordó, asimismo, dar cuenta de este acuerdo a la Diputación de Navarra “interesando el concurso de sus representantes, si lo cree conveniente”³³.

La propuesta no prosperó.

El marqués de Alhucemas sería incapaz de enderezar el rumbo de la nación. Un grave conflicto que paralizó el servicio de Correos por la torpe gestión de un conflicto laboral, fue el detonante de su dimisión. Hubo ruido de sables, y se acusó al ministro de la Cierva de conspirar para alzarse con el poder y formar un ministerio de ocho coroneles. Los generales de Madrid estaban dispuestos a participar en la asonada³⁴. Alfonso XIII actuó con rapidez y, tras aceptar la dimisión de García Prieto, convocó a Palacio a Maura, Romanones, García Prieto, Dato, Alba y Cambó. De allí surgió un nuevo gobierno de concentración nacional

33 *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. 1252.

34 Esta acusación se contiene en el libro de MARQUEZ, ex coronel y CAPO, J.M: *Las Juntas Generales de Defensa*, Barcelona, 1923, p. 113. El coronel Benito Márquez era presidente en 1917 de la Junta de Defensa de Barcelona. En 1918 fue expulsado del ejército por un Tribunal de Honor por haber difundido una carta explicativa de su dimisión con miembro de la Junta Superior de Defensa por discrepancia con las medidas de reforma del ejército adoptadas por el Gobierno a propuesta del ministro De la Cierva. (ALMAGRO, Melchor: *El reinado de Alfonso XIII*, ob. cit., p. 323.) Sin embargo, Juan de la Cierva en sus memorias, donde defiende su política militar tanto en 1918 como en 1922, niega tajantemente tal acusación. Afirma haber rechazado por dos veces en 1918 la propuesta de Alfonso XIII de nombrarle presidente del Consejo de Ministros precisamente para que no se le considerara un “dictador militar” y “ni a España ni a la Monarquía quería yo llevar a esa Dictadura”. (Juan DE LA CIERVA: *Notas de mi vida*, Madrid, 1955, p. 203.) Su hijo Juan sería en 1920 el inventor del autogiro.

presidido por Maura, después de que el monarca amenazara con renunciar al trono si no llegaban a ningún acuerdo ³⁵.

Entre marzo y noviembre de 1918 las Diputaciones no volvieron a conferenciar sobre reintegración foral. Pero durante este tiempo la cuestión catalana estuvo en el debate nacional. Surgieron movimientos regionalistas en muchas regiones españolas. El nacionalismo catalán contaba además con la Mancomunidad de Cataluña, constituida en 1913, y que actuaba como catalizadora institucionalidad del movimiento autonomista en total conjunción con el gran número de parlamentarios catalanes en las Cortes de la nación. A todo esto hay que añadir que la conflictividad social en Barcelona y en los municipios industrializados adyacentes estaba al rojo vivo. España era una olla a presión y el gobierno de concentración nacional de Maura tenía como misión evitar la explosión.

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

El 9 de noviembre de 1918 se reanudaron las conferencias de las Diputaciones vascongadas. Puesto que aún no se conocía la composición del nuevo gobierno tras la caída de Maura, cuya presidencia recaería ese mismo día en el marqués de Alhucemas, los reunidos acordaron “esperar a la constitución del nuevo Ministerio para, una vez conocidas sus orientaciones, proceder como mejor convenga a los intereses del país”. Se dieron asimismo por enterados de que las tres Diputaciones vascongadas habían dirigido, a iniciativa de la Corporación guipuzcoana, un telegrama de protesta contra la ley de 25 de octubre de 1839, cuya derogación solicitaban.

Se informó asimismo que los representantes de las Provincias en las Cortes habían presentado una proposición de ley solicitando la derogación de la ley de 1839, la vuelta al estado anterior y la apertura de un proceso constituyente para Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

Esta iniciativa no había gustado a la Diputación guipuzcoana porque, aun cuando la proposición pretendía la reintegración foral,

35 “El rey les habló al alma, y les estrechó de tal suerte para que se constituyeran en gobierno, deponiendo egoísmos, que aseguró renunciar al trono y expatriarse acto seguido, si no llegaban a un acuerdo. (...) Ninguno discutió a Maura la presidencia, y el rey, con su lápiz, fue anotando en una cuartilla nombres y carteras. El acoplamiento no resultó difícil: en Estado, Dato; en Gobernación, García Prieto; en Gracia y Justicia, Romanones; en Fomento, Cambó; en Instrucción pública, Alba; quedaban tres carteras, Hacienda, Guerra y Marina, que se adjudicaron respectivamente, a tres ausentes, González Besada, general Marina y almirante Pidal. En la seguridad de que aceptarían, se hizo pública inmediatamente la lista del nuevo ministerio”. (ALMAGRO, Melchor: *El reinado de Alfonso XIII*, ob. cit., p. 329.)

entendía que era conveniente estudiar con detalle el resto de la proposición. A tal efecto, se había constituido una Comisión de Fueros para ir preparando privadamente ese estudio y, al efecto, había recabado la opinión de personalidades del país y entidades económicas y políticas de todas clases. La Diputación vizcaína propuso la creación de un Consejo compuesto por dos diputados en representación de cada Provincia para que procedieran a estudiar el asunto. Finalmente, los reunidos acordaron que cada Diputación estudiara por su parte la proposición de ley presentada en las Cortes, cuyas conclusiones se tratarían en una próxima reunión que se convocaría en breve³⁶.

Esta se celebraría el 19 de noviembre de 1918. Para entonces la Diputación de Vizcaya, de mayoría nacionalista, había hecho sus deberes. So pretexto de que la reintegración foral suscitaba recelos y obstáculos insalvables, consideraba que había que cambiar de discurso. Si autonomía se ofrecía en Madrid como una meta más fácilmente alcanzable en las presentes circunstancias, lo mejor era ir por ese camino. Esa era la conclusión de la Diputación presidida por el nacionalista vasco Ramón de la Sota, que había elaborado un “Proyecto de Estatuto Orgánico de la Autonomía Vasca” que se leyó y entregó a los representantes alaveses y guipuzcoanos para que lo estudiaran sus respectivas Diputaciones³⁷.

Sin referencia alguna a la pérdida foralidad, el proyecto contemplaba la creación una Región autónoma que, de hecho, convertía a España en una Confederación. El Estado al que se instaba la concesión de la autonomía pasaba a tener carácter residual. Sus competencias quedaban reducidas casi exclusivamente al ámbito de la política exterior³⁸ y de la defensa. Así se expresaba con toda claridad el artículo 1º del proyectado Estatuto:

Se concede a las Provincias Vascongadas de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya una autonomía por la que, reteniendo para sí el Estado lo concerniente al reconocimiento de los derechos individuales, a las Relaciones Exteriores e Interregionales, Ejército, Marina de Guerra,

36 *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.1255-1257.

37 Véase su texto íntegro en *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. 1261-165.

38 El párrafo segundo del artículo 1º establecía que en los Consulados de España en el extranjero habría agregados, designados por las Provincias, para atender especialmente, donde hubiera número suficiente, a las personas e intereses vascos.

Deuda Pública, Aduanas, Propiedad Industrial e Intelectual, Pesas y Medidas, Correos y Telégrafos, dejará al País mismo, representado por sus Organismos propios la dirección de las demás funciones públicas.

En materia militar, se reservaba a la Región vasca la designación de quienes integrarían los cupos de hombres de tierra y de mar que le correspondieran, siempre que los propuestos fueran aptos para el servicio³⁹.

En materia financiera y fiscal se disponía lo siguiente:

Artículo 7º. La Región, además de respetar la subsistencia del régimen común arancelario, satisfará en tanto alzado la suma con que deba contribuir al sostenimiento de los Organismos generales del Estado, defensa del territorio, Ejército, Marina de guerra, Representación Diplomática y Consular y Deuda pública.

Artículo 8º. Solo a la Región incumbe girar toda clase de impuestos y contribuciones, fijar la cuantía de ellos, y recaudarlos e invertirlos. El Estado no podrá, para dentro de la Región, crear nuevos monopolios ni prorrogar los existentes, respecto de los cuales se compensarán las cantidades que recauda en la Región, en la suma con que ésta haya de contribuir a los gastos generales del Estado, a tenor de lo dispuesto en el artículo precedente.

El Banco de España por aquel entonces era una sociedad privada, aunque tenía el monopolio de la acuñación de moneda y de la deuda pública del Estado. Una misión que compatibilizaba con la actividad bancaria de concesión de préstamos a particulares⁴⁰. Tardaría mucho tiempo antes de que fuera nacionalizado⁴¹. Pues bien, el Estatuto preveía que en la Región vasca el monopolio vigente no podría ser prorrogado, lo que implicaría que la acuñación de moneda podría ser encomendada por la Región a alguno de los importantes bancos que operaban por aquel entonces en el País Vasco.

39 Esta fórmula garantizaba que los hijos de familias con recursos económicos pudieran eludir total o parcialmente la prestación del servicio militar mediante “redenciones” o “sustituciones” de “soldados de cuota” pertenecientes a los sectores de población más humildes. Este sistema se mantuvo durante la II República y fue abolido por el régimen franquista.

40 No se decía literalmente así, pero la redacción del párrafo segundo del artículo 8º no daba lugar a dudas: “El Estado no podrá prorrogar, también dentro de la Región, el privilegio de que goza el banco de España, otorgar otro alguno, ni hacer forzosa la circulación”.

41 La nacionalización tuvo lugar en pleno régimen franquista por el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962 sobre Nacionalización y Reorganización del Banco de España, dictado en cumplimiento y desarrollo de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, de 14 de abril del mismo año.

Los municipios habrían de organizarse “en la forma que los vecinos de sus términos municipales juzguen oportuna”, lo que no excluía pero no imponía la vuelta al sistema anterior a 1839.

El Poder legislativo de la Región sería ejercido por un Parlamento, dividido en dos cámaras: Congreso y Senado. Cada una de ellas se compondría de 50 representantes, 12 designados en Alava, 20 en Guipúzcoa y 28 en Vizcaya (artículo 15). Los diputados se elegirían por sufragio universal en régimen de representación proporcional y colegio único para cada una de las tres Provincias. En cuanto al Senado vasco, las tres cuartas partes de sus miembros serían elegidos por los organismos municipales y la otra cuarta parte “por las entidades que representen intereses eclesiásticos, corporativos de la propiedad, industria y comercio, y por las sociedades científicas, obreras, culturales y artísticas (artículos 15 a 25). Los diputados y senadores gozarían de inmunidad parlamentaria, no pudiendo ser detenidos ni procesados sin autorización de la respectiva Cámara (artículo 30).

El Poder ejecutivo residiría en un “Presidente de la Región Vasca” (artículo 27). Para su elección se nombrarían electores presidenciales, por el mismo procedimiento que para las Diputaciones provinciales “en número igual al de éstos” (se supone que se refiere al número de diputados de cada una de ellas, que estaba en función de la población).

El Presidente ejercería sus funciones asistido de cinco “Secretarios”, designados entre los miembros del Parlamento vasco. Guipúzcoa y Vizcaya tendrían dos Secretarios cada una de ellas, mientras Alava tendría que conformarse con uno, entre quienes se repartirían las funciones ejecutivas. El Presidente de la Región respondería de su gestión ante el Parlamento, cuyas dos Cámaras habrían de deliberar unidas y podrían sancionarle incluso con la destitución.

Se constituiría también un Poder judicial vasco para la aplicación del derecho de la Región con arreglo a sus propias normas de procedimiento. Los miembros del Tribunal Superior de la Región vasca serían nombrados por el Parlamento y los primeros que lo fueran habrían de proponer el procedimiento para la designación de los demás jueces del sistema judicial vasco (artículo 4º, B, 33 y 34).

Nada se dice de la administración provincial, por lo que la pervivencia o no de las Diputaciones queda en la nebulosa. Por supuesto, no se contemplaba el restablecimiento de las antiguas Juntas Generales. Quizás para paliar esta ruptura con el régimen tradicional se establecía en cada Provincia una “Junta General”

integrada por los respectivos senadores elegidos al Parlamento vasco, pero sin ninguna función ejecutiva⁴². Más aún en el artículo 35 se deja bien claro que el Poder ejecutivo vasco podía dictar reglamentos o disposiciones de carácter general que afectaran a todas las Provincias o a una sola.

El castellano y el vasco se declaraban idiomas oficiales (artículo 10).

Se establecía, asimismo, que “las relaciones entre la Iglesia y el Poder civil estarán a cargo de la Región” (art. 9º)⁴³.

El Estatuto preveía, asimismo, la creación de una Comisión integrada por dos diputados provinciales por cada provincia, que tendrían como misión implantar los nuevos organismos municipales y regionales así como la determinación de su residencia (artículo 27, 2º). La Comisión ejercería las funciones de gobierno provisional hasta la puesta en funcionamiento de las nuevas instituciones regionales (disposición transitoria).

El oportunismo de los redactores del proyecto no podía ser mayor. El Estatuto pretendía crear “ex novo” una Región vasca”, que en el fondo suponía el reconocimiento de la nación o nacionalidad vasca. Hasta entonces la “nación bascongada”, expresión acuñada a finales del siglo XVIII por la Real Sociedad de Amigos del País, se fundamentaba en la existencia de vínculos históricos, económicos y culturales entre las tres Provincias, pero no cuestionaba en modo alguno la pervivencia de los respectivos regímenes forales. La autonomía de nuevo cuño hacía tabla rasa del pasado foral. De haberse llegado a aplicar en los términos pretendidos, la restauración foral, derecho cuya titularidad

42 El Estatuto se inspiraba sin duda en la Constitución de los Estados Unidos. No se configuraba un régimen parlamentario sino presidencialista. El Parlamento podía exigir la responsabilidad del presidente mediante un sistema que recordaba al *impeachment* norteamericano. El vicepresidente de la Región sería presidente del Senado vasco y los demás miembros del ejecutivo se denominaban Secretarios. Estas eran las atribuciones de la Junta General: “1º. Habrá de ser oída por el Poder ejecutivo antes de dictar reglamentos o disposiciones gubernativas de carácter general que afecten exclusivamente a una Provincia o que solo en ella hayan de tener aplicación.

“2º. Conocerá del estado en que se encuentren los Organismos municipales de la Provincia respectiva, y propondrá, en su caso, al Parlamento, si estuviera abierto, la adopción de las medidas a que alude el artículo 14 del presente Estatuto.

“3º. Podrá la Junta General adoptar por sí tales medidas si estuviere cerrado el Parlamento, al cual dará cuenta en cuanto se abra, para que adopte inmediatamente resolución”.

El respeto a la autonomía municipal brillaba por su ausencia en el artículo 14, en el que atribuía al Parlamento regional la facultad de privar temporalmente de sus atribuciones a los municipios que, a su juicio, no usaran de ellas de modo conveniente.

43 La eliminación de un precepto semejante, incluido en el proyecto de Estatuto vasco-navarro de Estella de 1931, sería determinante de su naufragio en Navarra.

correspondía a cada uno de los territorios vascos, hubiera devenido imposible.

El nacionalista Ramón de la Sota, presidente vizcaíno, consciente de que su propuesta podía suscitar recelos en las demás Diputaciones, se apresuró a recordar que en el Mensaje aprobado en la Asamblea de Vitoria ya se contemplaba que si no era posible conseguir el objetivo tan largamente deseado por las Provincias de la reintegración foral, como solución alternativa se planteara la concesión de la autonomía.

Los comisionados alaveses dejaron constancia de que en las Juntas de Hermandad celebradas recientemente se había presentado una moción pidiendo la reintegración foral “y que esa parecía ser la opinión de todos los representantes de las Hermandades”. Por su parte el Ayuntamiento de Vitoria había instado la supresión de la ley de 1839. El también nacionalista José de Orueta, diputado provincial de Guipúzcoa, recordó que “la flexibilidad de los navarros les permitió llegar a la Ley Paccionada”, por lo que “la posteridad podría censurarnos a nosotros, si pudiendo llegar a la autonomía contenida en el Mensaje nos empeñamos en tratar solamente de la reintegración foral”. Llegó a decir que “ahora que se convence la opinión [española] de lo artificioso de la división en provincias y lo conveniente de la histórica división regional, se estudie si el momento actual no podemos lograr en el caso de que se nos niegue la reintegración foral la autonomía del Mensaje, para lo que es preciso traducirlo en el articulado de una ley”. A lo que replicó el diputado alavés Antonio de Echave-Sustaeta alegando que “desconociendo el criterio del Gobierno no se puede redactar el proyecto de ley”.

La Conferencia se dio por concluida sin adoptar ningún acuerdo.

La explosión del catalanismo (1918-1919)

Mientras tanto la opinión nacional se encontraba dividida, aunque en Madrid se respiraba un clima contrario a las demandas catalanas de autonomía. La izquierda, que no ocultaba su deseo de acabar con el régimen de la Restauración, comenzó a dar muestras de acercamiento al nacionalismo catalán a pesar de que en su

origen era un movimiento burgués⁴⁴. Los republicanos veían en el nacionalismo catalán un posible aliado para derribar la Monarquía.

El final de la guerra europea con el triunfo de los aliados estimuló a los nacionalistas vascos. El presidente Wilson, al anunciar un nuevo orden internacional, proclamó en uno de sus puntos el principio de la libre determinación de las nacionalidades. El 25 de octubre de 1918, los diputados y senadores nacionalistas en las Cortes españolas remitieron al presidente norteamericano un mensaje con el siguiente texto:

44 “En cualquier caso, fue significativo que la revista *España*, órgano de la *intelligentsia* democrática entre 1916 y 1923, dirigida sucesivamente por Ortega y Gasset. Luis Araquistáin y Manuel Azaña, publicara un alto número de artículos favorables a la autonomía catalana (aunque también en sus páginas aparecieron colaboraciones hostiles al catalanismo, como, por ejemplo, las de Unamuno). El Partido Socialista Obrero Español reconoció en su Congreso de 1918 el derecho de las “nacionalidades ibéricas” a su autogobierno, en una “confederación republicana”. Ya en abril de ese año, un discurso en las Cortes del líder de los socialistas vizcaínos, Indalecio Prieto, había indicado que el Partido Socialista podría adoptar una actitud receptiva respecto a las aspiraciones vascas si es que éstas se formulaban desde perspectivas fueristas y liberales. Luego, diputados socialistas –Julián Besteiro, concretamente– defenderían la autonomía de Cataluña. El Partido Reformista de Melquíades Álvarez asumió también la posibilidad de tal solución y aún buscó, en los años 1918-1920, alguna forma de aproximación al nacionalismo de la Lliga y Cambó. Fue, finalmente, durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) cuando el cambio –esto es, esa apertura de la izquierda hacia los nacionalismos y la idea de autonomía territorial se completó: cuando el nacionalismo catalán de izquierda luchó junto a republicanos en favor del establecimiento de una República democrática. Democracia se identificó con República y con autonomía para las regiones ‘nacionalistas’. (Pablo FUSI AIZPÚRUA: *Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX, Cuadernos de Historia Contemporánea*, número 22: 21-52, 2000, p.37.) En un artículo publicado El 24 de diciembre de 1918 titulado *España en el crisol*, el socialista Luis Araquistáin, llegaba más lejos que el resto del PSOE: “Si un grupo regional quiere desligarse del pacto básico para separarse o para establecer una nueva relación con los otros grupos, ¿cómo negárselo sin violar el principio de libertad originaria? Sólo en virtud de la idea de dominio, del concepto del derecho de unos grupos humanos a imperar sobre los otros, cabe defender la teoría de que la voluntad de Cataluña a gobernarse a sí misma según su albedrío, debe concordar con la voluntad del resto de España [...] ...sólo cabría conceder a Cataluña la autonomía tal como quiere o forzarla a la independencia. La única alternativa a esto es el uso de la fuerza contra su voluntad de autonomía; pero entonces no sería Cataluña una región vinculada libremente a las otras regiones, sino una colonia”. (Citado por Albert BALCELLS: *El proyecto d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Parlamento de Cataluña, Barcelona, 2010, p. 61.) En el Congreso de Suresnes (Francia) de 1974, donde Felipe González fue elegido secretario general, el PSOE aprobaría la siguiente “Resolución sobre Nacionalidades y Regiones”: “Ante la configuración del Estado español, integrado por diversas nacionalidades y regiones marcadamente diferenciadas, el PSOE manifiesta que: 1) La definitiva solución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas que comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español. 2) Al analizar el problema de las diversas nacionalidades el PSOE no lo hace desde una perspectiva interclasista del conjunto de la población de cada nacionalidad sino desde una formulación de estrategia de clase, que implica que el ejercicio específico del derecho de autodeterminación para el PSOE se enmarca dentro del contexto de la lucha de clases y del proceso histórico de la clase trabajadora en lucha por su completa emancipación. 3) El PSOE se pronuncia por la constitución de una República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español por considerar que esta estructura estatal permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integran el Estado español. 4) El PSOE reconoce igualmente la existencia de otras regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos e instituciones adecuadas a sus peculiaridades”. Tras su legalización en 1976, el PSOE nunca más volvería a desempolvar la resolución de 1974.

Al cumplirse el LXXIX aniversario de la anulación, por el Gobierno español, de la independencia del pueblo vasco, los que suscriben, Diputados y Senadores en las Cortes españolas, en nombre de todos los vascos que conscientes de su nacionalidad desean y laboran por verla desenvolverse libremente, saludan al Presidente de los Estados Unidos de América, que al establecer las bases de la futura paz mundial, las ha fundamentado en el derecho de toda nacionalidad, grande o pequeña, a vivir como ella misma disponga, bases que aceptadas por todos los Estados beligerantes, esperamos verlas aplicadas prontamente para el mejor cumplimiento de lo que la justicia y la libertad individual y colectiva exigen⁴⁵.

El telegrama movió al diputado navarro Víctor Pradera a presentar una interpelación en el Congreso, que sería debatida a primeros de noviembre de 1918. El diputado nacionalista Epalza replicó a los reproches del diputado jaimista por Navarra que “nosotros, dicho sea sin tono de desplante, no vamos a presentar excusas ni a atenuar los hechos, cuya responsabilidad recabamos íntegra”. Había unos hechos innegables: “Los vascos hemos sido libres, completamente libres, como pueblo, como raza, como quieran sus señorías. Hoy no lo somos y en uso de nuestro perfecto derecho conmemoramos el 25 de octubre la destrucción de nuestra libertad”⁴⁶.

Noviembre y diciembre de 1918 serían meses trepidantes. El día 9 tendría lugar una gran manifestación en Madrid, que reunió a cien mil personas, para protestar contra el “separatismo catalán”⁴⁷. Ese mismo día dimitía Maura y le sucedería el marqués de

45 Firmaban el mensaje José Horn y Areilza, Arturo Campión, Pedro Chabauld (Senadores por Vizcaya), Ramón de la Sota, Domingo Epalza, Antonio Arroyo, Anacleto Ortueta, Ignacio Rotaeché (Diputados por Guipúzcoa) y Manuel Aranzadi (Diputado por Navarra). El mensaje recuerda el que envió Sabino Arana en 1898 al presidente Roosevelt el siguiente telegrama: “Nombre partido nacionalista vasco felicito por Independencia Cuba. Federación nobilísima que presidís, que supo liberarla esclavitud. Ejemplo magnanimidad y culto justicia y libertad dan vuestros poderosos Estados, desconocido historia, e inimitable para potencias Europa particularmente latinas. Si Europa imitara, también nación vasca, su pueblo más antiguo, que más siglos gozó de libertad rigiéndose constitución que mereció elogios Estados Unidos, sería libre. — Arana Goiri”. El fundador del PNV sería encarcelado acusado por este hecho de un delito consumado de rebelión el 30 de mayo 1902. El 7 de noviembre de 1902 se celebró el juicio ante el Tribunal de jurados. Sabino Arana resultaría absuelto, confirmando el Tribunal Supremo la sentencia. Durante su estancia en la cárcel derivó hacia posiciones “españolistas” y concibió el propósito de crear una Liga de vascos españolistas, proyecto que provocó una gran polémica entre sus seguidores y que quedó truncado por su fallecimiento acaecido el 30 de septiembre de 1903. (Transcribe ambos telegramas Maximiano GARCIA VENERO: *Historia del nacionalismo vasco*, Madrid, 1968, p. 395 y 304, respectivamente.)

Alhucemas. También en la misma fecha los republicanos de Lerroux presentaron en el Congreso una proposición de ley de concesión de “autonomía integral” a Cataluña⁴⁸.

Al mismo tiempo, el rey Alfonso XIII recibiría a Cambó en el Palacio Real el 15 de noviembre y le expresó su apoyo a las aspiraciones del catalanismo⁴⁹. Este acuerdo secreto llevó a Cambó a la convicción de que había llegado la hora de Cataluña.

El 16 de noviembre, la Mancomunidad de Cataluña inició el trabajo de elaboración de unas “Bases” para la autonomía catalana⁵⁰, después de que el presidente de la Mancomunidad, Josep Puig Cadafalch, recibiera los resultados de un plebiscito convocado en el mes de julio del mismo año entre todos los Ayuntamientos de Cataluña, que habían demostrado por aplastante mayoría la voluntad del país de alcanzar la autonomía. Diez días

46 Pradera se refirió en el curso del debate a los orígenes étnicos de algunos de los firmantes del telegrama: “Yo he sostenido que la raza no es elemento de nacionalidad y vosotros sostenéis todo lo contrario, y con vuestro argumento yo os pregunto: ¿dónde está vuestra raza? Italianos, no vascos; franceses, no vascos; alemanes, no vascos: españoles que habéis abominado de vuestras madres y aun de vuestros padres. ¿Cómo podéis representar esa raza vaca que decís vosotros que existe?”. Se da la circunstancia de que Arturo Campión era de ascendencia italiana, Chabauld, de familia francesa, y Horn, alemana”. (*Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, núm. 89, de 5 de noviembre de 1918, p. 2927.)

47 El periódico *El Imparcial* titularía el mismo día 9 de noviembre de 2018 en primera página: “La protesta de Madrid contra el separatismo de los catalanes de la Liga. Acto de afirmación nacional”.

48 “La firmaban los diputados republicanos catalanes Marcelino Domingo, Salvador Albert i Julià Nougués, los tres del Partido Republicano Catalán, más el federal Roberto Castrovido (Madrid), director del diario *El País*, y los radicales Manuel Marraco (Zaragoza) y Emilio Santacruz (Castellón de la Plana). La proposición de ley de los republicanos era muy breve: “El Congreso concede a Cataluña la *autonomía integral*”. El Gobierno había de dictar en el término de quince días, de acuerdo con los parlamentarios catalanes, las disposiciones pertinentes y cualquier otra agrupación regional demandar lo mismo. Los republicanos españoles –y no solo los catalanes– se comprometían con este gesto simbólico a dar soporte al movimiento autonomista catalán que estaba a punto de comenzar” (Albert BALCELLS: *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2010, p. 28.)

49 “Alfonso XIII se había convencido de que sólo la Liga, satisfecha con alguna pócima autonómica, podía disuadir a las masas y frenar la inminente revolución en Barcelona, trasunto de la rusa o la alemana”.¹ (Javier MORENO LUZON: *Alfonso XIII (1902-1931)*, en *Restauración y Dictadura. Historia de España dirigida por Josep Fontana y Ramón Villares*. Barcelona, 2009, vol. 7, p. 472.)

50 “A las seis de la tarde quedó constituida la comisión redactora de las bases autonómicas. La integraban tres parlamentarios republicanos –Augusto Pi i Sunyer, Salvador Albert (los dos del Partido Republicano Catalán) y Joan Pich y Pon –lerrouxista–, dos tradicionalistas –Narcís Batlle y Miquel Junyent–, el reformista Josep Zulueta, el conservador Juli Fournier y el liberal Josep Matheu, Fournier no había asistido a la Asamblea de Parlamentarios del año anterior pero Matheu sí que había estado presente. (Albert BALCELLS: *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, ob. cit., p. 30.) Ese mismo día se había constituido solemnemente, en presencia de representantes de los municipios y entidades catalanas la Mancomunidad de Cataluña.

bastaron para redactar las Bases⁵¹, que tras su aprobación por la Mancomunidad, fueron entregadas por el presidente de la Generalidad al presidente del Consejo de Ministros, marqués de Alhucemas, el 29 de noviembre⁵², que no mostró ningún entusiasmo⁵³. Ese mismo día, Cambó pronunció una conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia en la que trató de convencer que la autonomía catalana no suponía el desmembramiento de España. Pero el gobierno no se puso de acuerdo sobre si debía o no negociarse con la Mancomunidad. Romanones, ministro de Gracia y Justicia, era partidario de hacerlo. Esta grave disensión interna del gabinete provocó la dimisión de García Prieto, que sería sustituido el 5 de diciembre por el conde de Romanones⁵⁴.

En la sesión del Congreso del día 10 de diciembre de 1918, cuando Cambó subió a la tribuna de oradores para defender las Bases de la Mancomunidad, en el escaño del presidente del Gobierno se sentaba el Conde de Romanones. Este había

51 El único disidente sería Francesc Macià, que el 14 de abril de 1931 proclamaría el “Éstat català” desde el balcón de la Generalidad. Macià, que había hecho la carrera militar alcanzando el grado de teniente coronel, era diputado a Cortes por Solidaridad Catalana (conglomerado de partidos que encabezaba la Lliga Regionalista de Cambó). En los últimos tiempos, Macià se había deslizado hacia el republicanismo y abandonó el acto de entrega de los resultados del plebiscito municipal por considerar que lo único que había que acordar era la independencia de Cataluña. A la salida, rodeado de un nutrido número de partidarios, encabezó una manifestación donde se exhibió por vez primera la bandera independentista catalana (la *estelada*, así llamada por contener un triángulo azul con una estrella blanca) diseñada por el propio Macià y se dieron gritos a favor de la independencia (¡*Visca Catalunya lliure!*) Un grupo de jaimistas interceptó a los manifestantes al grito de ¡*Viva España!*, lo que provocó un grave incidente que obligó a la fuerza pública a intervenir.

52 Véase el texto íntegro de las Bases en Juan Alfonso SANTAMARIA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJÓ: *Documentos para la historia del regionalismo español*, Madrid, 1977, p. 195-203.

53 A la salida uno de los comisionados que habían acompañado al presidente de la Mancomunidad dijo: “Hemos entregado el documento a un botones”. (Jesús PABON: *Cambó (1876-1947)*, 1999, p. 580.)

54 El conde de Romanones es el paradigma de los políticos del régimen de la Restauración: “Alvaro de Figueroa y Torres, conde de Romanones, controló la vida política de la provincia de Guadalajara durante la mayor parte del período de la Restauración. Fue elegido diputado a Cortes por la capital de manera ininterrumpida entre 1888 y 1923. Consiguió además disponer de varios distritos electorales indiscutidos. Actuó como jefe del Partido Liberal, como árbitro y director de la política local, como intermediario entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, y en definitiva, como patrón casi omnímodo de la administración pública. En palabras de un diputado provincial [así se expresaba Víctor Serrano en una solicitud al Directorio Militar de 5 de diciembre de 1923] “ni la hoja del árbol se ha movido... sin autorización del conde de Romanones. De acuerdo y con su conformidad, se han nombrado siempre, desde los Gobernadores Civiles y Delegados de Hacienda, hasta los Jueces y Fiscales Municipales, cualquiera que fuese el partido político que ocupase el poder. Los empleados todos, desde el portero de cualquier pertenencia del Estado o la Provincia, hasta el más alto de ellos, no se nombraban sin su asentimiento, constituyendo el cargo para los más modestos un premio para su actividad electorera, y para los segundos el triunfo de un pugilato de recomendaciones”. (Javier MORENO LUZON, *El conde de Romanones y el caciquismo en Castilla (1888-1923)*, Revista *Investigaciones Históricas*, volumen 16, 1996, p. 145). En las primeras elecciones de la II República de 28 de junio de 1931 resultaría elegido diputado por Guadalajara. El 19 de noviembre de 1931 actuó como defensor en las Cortes del rey Alfonso XIII, en la sesión en que fue declarado culpable de “alta traición”, enfrentándose al presidente del Gobierno provisional Niceto Alcalá Zamora, que había sido ministro de la Corona en 1917 y 1922.

sustituido el 5 de diciembre al marqués de Alhucemas incapaz de superar las disensiones de su gabinete sobre la autonomía catalana. Romanones había presentado el día anterior las líneas maestras de su acción de gobierno.

El líder de la Lliga aprovechó el debate del Mensaje de la Corona, en el que Romanones había expuesto las líneas maestras de su nuevo gobierno, para defender con ardor las Bases de la autonomía de Cataluña⁵⁵. Aseguró a la Cámara que no había ninguna incompatibilidad entre la autonomía de Cataluña y “la unidad de España, el porvenir de España y la grandeza de España”⁵⁶. Añadió que “en nuestras propagandas, hace muchos años, desde que nuestro movimiento es un movimiento fuerte, al pedir y propugnar una autonomía para Cataluña, hablamos siempre de la grandeza de España, y no como un nombre, sino como una realidad. No hace muchas semanas, ante una gran masa de ciudadanos, decía que la autonomía de Cataluña y la grandeza de España, no solamente eran compatibles sino consustanciales, y millares de gentes recibían estas palabras con una inmensa ovación”. Sin embargo, en otro momento de su discurso, se refirió a otra cuestión capital. La soberanía de los poderes regionales, en las materias de su competencia, “ha de ser total, completa absoluta”, de modo que en esas materias “el Poder central no se reserve función ni facultad alguna”. Y concluyó:

“El problema de la extensión de la autonomía es fácil de resolver: bastaría que pusiesen manos a la obra ‘una docena de hombres de

55 Nótese la gran similitud entre las Bases catalanas y las que presentó Ramón de la Sota, presidente de la Diputación de Vizcaya en la conferencia de las Diputaciones Provinciales vascas del 27 de noviembre de 1918. Este hecho confirma los contactos entre Cambó y el PNV, que se habían iniciado en enero de 1917, con motivo de un viaje a Bilbao del líder catalanista, en el que instó a los nacionalistas vascos a luchar por la autonomía. Poco después, Ramón de la Sota correspondió a Cambó en Barcelona, a donde acudió acompañado de un numeroso grupo de miembros de su partido. (Sobre las relaciones de Cambó con los nacionalistas vascos véase Enric UCÉLAY-DA CAL: *El imperialismo catalán*, ob. cit. p. 824-825.) Seguramente, Cambó no habría recordado a Ramón de la Sota y sus correligionarios la opinión que expresó en el Congreso de los Diputados el 8 de noviembre de 1907: “El separatismo en los pueblos es como el suicidio en los individuos: es un acto de desesperación, casi de irresponsabilidad”.

56 El catalanismo de Cambó estaba imbuido de un cierto imperialismo españolista. En abril de 1906, en el Congreso de los Diputados, llegó a decir: “Hay dos momentos en las causas nacionales: el defensivo y de reclusión, en el que se procura conservar y rehacer la personalidad y el momento de expansión e invasión, en el que se impone el ideal colectivo de la nacionalidad. Ya estamos en el segundo momento, ya estamos en el periodo del catalanismo invasor. La conquista de España es una consecuencia fatal de nuestro catalanismo; los que entre nosotros la combaten son inconscientes o pobres de espíritu. Cataluña ha de ir a la conquista de España; y la implantación de la autonomía y el federalismo, concepción de gobierno propia de la raza catalana, es la fórmula natural de esta pacífica conquista. (...) los hechos son los hechos, y el hecho es que ya toda la política española, para bien o para mal, da vueltas a Cataluña, que el gran problema de ahora es el problema catalán, el problema planteado por Cataluña, que el peso de Cataluña se hace sentir vigorosamente en los supremos organismos del Estado”. (Véase Enric UCÉLAY-DA CAL: *El imperialismo catalán*, ob. cit., p. 419).

buena voluntad'. El problema difícil era el de la integridad de la soberanía. Pero eso, precisamente, había de resolverlo el Parlamento. Había –caso contrario- de declarar que es insoluble”⁵⁷.

El discurso de Cambó hizo que muchos diputados vacilaran. Pero al día siguiente, 12 de diciembre, Antonio Maura, pronunció el que se ha calificado como su mejor discurso parlamentario, pero que arrebató a los suyos pero provocó el inmediato abandono del Congreso de los diputados nacionalistas de Cataluña. Maura rechazó la soberanía del Poder regional en las materias de su competencia a la que se refería expresamente la Base segunda de la Mancomunidad, pues eso era tanto como hablar de independencia:

Autonomía integral no sé lo que es, porque o integral está en autonomía, o integral es independencia.

Recordó que la soberanía es única y constituye el atributo esencial del Estado. Rechazó que Cataluña extendiera su soberanía sobre todo aquello que no se reservaba al Estado, en lugar de definir sus propias competencias, “de modo que se ha delimitado la región amojonando al Estado”. Denunció que ni siquiera se reservaba al Estado la materia constitucional:

¡Y no es nada! Pues la Monarquía, o la forma de Gobierno que la nación llegara a establecer, y las prerrogativas soberanas del Poder moderador y de gracia y honor, y las Cámaras, su estructura, sus facultades, sus procedimientos, su formación, el mismo establecimiento de la vida local, de su régimen y el reconocimiento y el estatuto para las personalidades colectivas, Municipio, región, si ha de haber provincias. Todo eso no se asigna al Poder Central.

Reprochó la indefinición de las Bases y el desarme del Estado sobre materias esenciales como la legislación civil (sin perjuicio del respeto a los Derechos regionales), la legislación procesal y la legislación hipotecaria; la instrucción pública; la Hacienda, la ordenación y el fomento de la economía nacional; el régimen electoral; el orden público y la seguridad; la Justicia; en suma todo lo que hace referencia a la gobernación del reino en tantas y tantas materias.

Argumentó que a pesar de que su intervención parecía una enmienda a la totalidad, en el fondo no lo era. Cambó, es cierto, había abogado por la soberanía absoluta, completa y total de

57 *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de Diputados. Sesión del 11 de diciembre de 1919.*

Cataluña en las materias de su competencia. Ahora bien, había aclarado que

si los poderes regionales cometen una extralimitación hay que impedirla y corregirla. (...) yo os digo que para mantener el límite que se fije a la soberanía del Poder catalán que pedimos, para evitar toda transgresión, admitiremos nosotros todas las garantías, todas las fuerzas del Poder central; pero dentro del campo acotado de la soberanía que se otorgue a Cataluña no admitiremos otra sanción que la sanción de nuestros conciudadanos, que la sanción del sufragio universal, única sanción posible en las democracias. Con esta aclaración, os digo que estoy absolutamente conforme con esto, que yo suscribo esto.

Maura terminó con estas palabras:

Cuando ayer oí decir al señor Cambó, al comienzo de su discurso, que este debate decidiría si sus señorías quedaban eliminados o definitivamente incorporados a la política general, yo me maravillaba que pudiese llevar a la excelsitud de la mente de su señoría una idea semejante; porque su señoría no puede ignorar que esa disyuntiva no puede existir, que no tiene su señoría opción, ni se eligen los hermanos, ni la casa paterna, ni la Patria en que se nace⁵⁸.

Tras su discurso el orador salió casi a hombros del hemiciclo. La gran mayoría de la Cámara le premió con grandes, prolongados y repetidos aplausos y aclamaciones. Muchos diputados salieron convencidos de que si las Bases eran inaceptables, también lo era la autonomía. Maura era partidario de la autonomía regional, pero sin poner en cuestión los pilares del Estado. Por su parte, Cambó había proclamado que quería una gran Cataluña en una gran España. Y sobre la extensión o intensidad de las competencias del Estado y las de la autonomía estaba abierto a la discusión. Había otra razón adicional. Las Bases revelaban una redacción apresurada e improvisada con escaso rigor técnico-jurídico y constitucional por lo que la concertación era imprescindible si se quería no alumbrar una chapuza jurídica. Por eso, la mayor torpeza que podía cometerse era la cerrazón al diálogo.

La Constitución de 1876, como las anteriores desde 1812, establecía una organización centralizada del Estado, donde no había lugar para una autonomía política “integral”, “federalizante” o “soberanista”. Las apelaciones a la “gran España” no se correspondían con la privación al Estado de funciones esenciales para conseguir los grandes objetivos nacionales. La autonomía

⁵⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de Diputados. Sesión del 11 de diciembre de 1919.*

regional no podía conducir a la conversión de Cataluña en un oasis autárquico. Los redactores de las Bases parecía que sólo estaban dispuestos a participar en el pago de la factura de la defensa nacional, del servicio exterior y poco más. Aunque también en este punto Cambó había hecho matizaciones en su discurso. De modo que había margen para el acuerdo. Pero Maura –quizás sin pretenderlo– al adornar su discurso con una retórica sentimental y patriótica, que llegó al corazón de los diputados pero nubló su mente, oscureció su verdadero pensamiento y provocó el descarrilamiento, al menos, momentáneo de la autonomía catalana.

Ocurre que el régimen de la Restauración estaba en estado agónico, carcomido por el caciquismo, la corrupción y las grandes injusticias y desigualdades sociales. Cambó había sido ministro⁵⁹ y conocía las debilidades del poder establecido. Decidió entonces hacer guiños a las izquierdas republicanas, sin darse cuenta de que jugar con la revolución es arriesgarse a acabar en la guillotina. Doce años después, en 1931, tendría ocasión de comprobarlo cuando un partido de nuevo cuño, Esquerra Republicana de Cataluña, encabezada por Francesc Maciá, recogería los frutos de su pulso autonomista. Pero también es justo decir que el liberalismo decimonónico español tuvo una grave responsabilidad en el desarrollo de los movimientos independentistas. De la Constitución de Cádiz, lo repetimos una vez más, salió un modelo de Estado centralizador y uniformista que necesariamente había de chocar con la diversidad española. Hasta principios del siglo XX las mentes más preclaras del liberalismo español no se darían cuenta de que el centralismo, al negarse a reconocer que España es una hacia el exterior pero diversa hacia el interior, y que esa diversidad debía manifestarse también en la organización del Estado, había provocado el surgimiento de aspiraciones autonomistas o regionalistas cuya negación conduciría a la exacerbación de los sentimientos identitarios que dieron lugar al nacimiento de los nacionalismos.

En nada de esto pensaba Cambó cuando decidió responder a Maura con un gesto audaz que tensaba aún más la cuerda. En la sesión del día siguiente, 12 de diciembre, pidió la palabra. Hizo un

59 Cambó fue ministro de Fomento en el gabinete presidido por Antonio Maura entre el 23 de marzo de 1918 y el 7 de noviembre de 1921. Volverá al gobierno, también presidido por Maura, como ministro de Hacienda entre el 21 de agosto de 1921 y el 8 de marzo de 1922.

balance de la postura de los grupos parlamentarios sobre las Bases de la Mancomunidad. Reconoció que sólo los tradicionalistas, los republicanos y los socialistas estaban dispuestos a la concertación, mientras que la gran mayoría de la Cámara se había manifestado clamorosamente en contra. “En esta situación –anunció– nosotros no podemos más asistir a este debate”. Concluyó con un llamamiento los partidos de izquierda:

Por gran fortuna, vosotros, hombres que representáis corrientes de opinión que no están limitadas a una parte del territorio español, habéis declarado que en vuestros sentimientos es compatible la más amplia autonomía política para Cataluña con la integridad, con la unidad de España. Pensad en la responsabilidad inmensa que pesa sobre vosotros, al ser casi los únicos en la política general española que mantenéis en vuestras convicciones y en vuestros sentimientos esta compatibilidad.

Dicho esto, Cambó y los diputados de la minoría regionalista abandonaron sus escaños y se retiraron del hemiciclo⁶⁰.

El temple de Romanones

Maura había triunfado con su discurso, pero la retirada de la Minoría regionalista catalana del Congreso incendiaría de nuevo Cataluña, donde el 13 de diciembre hubo disturbios que se saldarían con la muerte de una persona por un disparo de las fuerzas del orden en Barcelona. La plana mayor de los republicanos hizo acto de presencia en la Ciudad condal, dispuesta a aprovechar la oportunidad de que el poderoso movimiento nacionalista catalán contribuyera a derribar la monarquía. El día 16 de diciembre, en una conferencia pronunciada en el Teatro el Bosque de Barcelona, Cambó salió al paso de las críticas de los que le reprochaban su alianza con los republicanos con esta frase controvertida que pasaría a la historia: “¿Monarquía? ¿República? ¡Cataluña!”⁶¹.

Romanones, en aquella ocasión, demostró su temple de estadista, tal vez haciendo de la necesidad virtud. Probablemente

⁶⁰ El *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* refleja lo sucedido a continuación: “Fuentes rumores; los señores diputados de la minoría regionalista abandonan sus escaños y se retiran del salón. Momento de gran confusión. Varios señores diputados de las minorías republicanas y socialistas dan vivas [¡Viva la República!] que motivan la protesta de la mayor parte de la Cámara, que suscitan vivas a España y al rey”. Como siempre ocurre, hubo quien hizo bueno el refrán que dice que “a río revuelto, ganancia de pescadores”. El diputado Ramón Nogués, del Partido Democrático Republicano Federal, tomó la palabra para proclamar que “la única solución al problema de la autonomía de Cataluña está en la República Federal”. Asimismo, Marcelino Domingo, perteneciente Partido Republicano Catalán anunció al presidente de la Cámara que retiraban su proposición de ley de concesión de autonomía a Cataluña, vista la suerte que pudiera correr, y dicho esto también abandonaron la Cámara no sin antes decir que juntos con los hombres de la Lliga, ahora que habían roto con el régimen monárquico, procurarían “dar la República a España y la autonomía a Cataluña”.

había tomado muy buena nota de la solución apuntada por Cambó: “Una docena de hombres de buena voluntad en torno a una mesa...”. Además había que dar respuesta a las aspiraciones vascas que al socaire catalanista estaban sobre el tapete.

El 16 de diciembre de 1918 se cerraron las sesiones de las Cortes, que volverían a reunirse a mediados de enero de 1919. El 20 de diciembre el gobierno publicó un Real Decreto de creación de una “Comisión extraparlamentaria”⁶², cuya misión sería la redacción de un Estatuto de autonomía para Cataluña y otro para el País Vasco. El 27 de diciembre una Real Orden⁶³ designó a los miembros de la Comisión. En total, treinta y tres; de los que diecinueve habían aceptado públicamente las Bases de la Autonomía⁶⁴.

El 29 de diciembre de 1918, la comisión mixta de parlamentarios catalanes y representantes de la Mancomunidad presentó a Romanones unas Bases, muy sucintas, pero inspiradas en las anteriores. La soberanía del Estado se ejercería sobre las facultades expresamente reflejadas en las Bases. Todo lo demás quedaría sujeto a la soberanía de Cataluña. Se constituiría un Parlamento dotado de dos cámaras: una elegida por sufragio universal y la otra por los concejales de los municipios catalanes. Se preveía la posibilidad de que otras provincias pudieran agregarse a la región catalana y se especificaban con mayor precisión que en las bases anteriores las competencias del Estado, pero no las de la región.

El 30 de diciembre de 1918 quedó constituida la Comisión, que inició sus trabajos el 2 de enero de 1919. Se designó una ponencia integrada por Maura, Sánchez Maura, Rodrigáñez, Ruiz Jiménez y Alcalá Zamora, que trabajó sobre un texto elaborado por el líder conservador, de quien se decía estaba arrepentido de haber

61 “Las palabras produjeron aquí y allá, un grave escándalo. El ex Ministro de la Corona consideraba, con absoluta indiferencia, la posibilidad de la República. El gobernante nacional rompía la solidaridad con la suerte de España, encerrado en el pleito de Cataluña. El político autoritario en el poder consideraba, sin la menor inquietud, el momento que podrían derrocar la Monarquía”. (Jesús PABON: *Cambó*, ob. cit. p. 601.)

62 *Gaceta de Madrid*, 20 de diciembre de 1918.

63 *Gaceta de Madrid*, 29 de diciembre de 1918.

64 “Figuraban en ella catalanes de muy varios matices: Cambó, Ventosa, Rodés. Roig y Bergadá, Abadal, Godó, Puig y Cadafalch, Albert Carner, Corominas y Junyent. Los liberales designados eran: Romanones, García Prieto, Alba, Rodríguez, Gasset, Ruiz Giménez y Alcalá Zamora. Entre los conservadores, resultaron nombrados Maura, Dato, González, Besada, Sánchez de Toca, Cierva y Burgos Mazo. Los tradicionalistas no catalanes estaban representados por Vázquez de Mella y Senante. De las izquierdas habían sido elegidos Melquíades Álvarez, Pedregal, Lerroux y Besteiro. Y completaba la lista un vasco, José de Orueta”. (Jesús PAVON: *Cambó*, ob. cit. p. 608). También se agregaría a la Comisión el diputado navarro Víctor Pradera, que el mismo día de la constitución de la misma participaba en Pamplona en la Asamblea de Ayuntamientos que debatió sobre la reintegración foral.

provocado la retirada del Congreso de la Minoría catalana. El 6 de enero formularon su propuesta al pleno de la Comisión.

Para elaborar el dictamen se crearon dos subponencias, una encargada de redactar las bases para Cataluña y la otra para el País Vasco. La subponencia vasca para la redacción del proyecto autonómico vasco quedó constituida por el diputado por Guipúzcoa, Manuel Senante (integrista), el senador Pedro Chalbaud (nacionalista) y el diputado provincial por Guipúzcoa, José de Orueta (liberal). Para entonces Navarra, en una magna Asamblea de Ayuntamientos presidida por la Diputación Foral y a la que también asistieron todos sus diputados y senadores, había expresado el 30 de diciembre de 1918 su voluntad de quedar al margen de una hipotética región vasco-navarra al tiempo que acordaba proponer una fórmula de reintegración foral específica para Navarra.

El 9 de enero de 1919, la subponencia vasca dio por finalizados sus trabajos. Contenía una fórmula alternativa. La primera, plenamente ortodoxa desde el punto de vista foral, reflejaba la propuesta formulada por las Diputaciones en su Mensaje de 1917:

Artículo 1º. Quedan derogadas, desde la promulgación de la presente ley, las de 19 de septiembre de 1837 y de 25 de octubre de 1839, quedando asimismo sin efecto, en cuanto a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y todos sus Municipios, cuantas leyes y disposiciones modificaron su régimen y funcionamiento, y, en su virtud, se les reintegran todas las atribuciones de que gozaban con anterioridad a aquellas leyes, dentro siempre de la unidad de la Nación española.

Artículo 2º. Como consecuencia, quedan restaurados, con todos sus derechos y atribuciones, los Organismos forales que en ellas existían, a los cuales incumbirá determinar su régimen, constitución y funcionamiento, así como fijar, de acuerdo con el Gobierno, la adaptación a la época actual de sus relaciones de derecho con el Estado.

Artículo 3º.- Hasta que se constituyen las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, quedan las actuales Diputaciones investidas de las facultades necesarias para su régimen.

Ahora bien, “como quiera que, por antecedentes parlamentarios muy recientes y por otros elementos de juicio, es de presumir que la petición deducida en el apartado anterior no sea acogida o informada favorablemente, se expone a continuación, con la respetuosa protesta indispensable con carácter subsidiario y para no demorar, por esta causa las labores de la Comisión, una solución autonómica sobre las siguientes bases...”.

Los miembros de la subponencia se resignaban –quizás con la boca pequeña y para quedar bien con las Diputaciones– a aceptar, con carácter subsidiario, un régimen autonómico que no tendría como fundamento los derechos históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya sino que se produciría por voluntad del Estado. Dicho régimen no impediría la creación de una Región vasca, previo cumplimiento de las reglas generales establecidas con carácter general para la creación de regiones autónomas, ni tampoco que, por decisión de los Ayuntamientos de cada una de las Provincias se acordara o bien el restablecimiento de las Juntas Generales, adaptadas a las necesidades del tiempo presente, o bien la creación de otros organismos para el ejercicio de la autonomía.

Los subponentes (Chalbaud, Senante y Ortueta) sabían que esta fórmula subsidiaria se ajustaba al pensamiento de la mayoría de la Comisión extraparlamentaria. Conocían de primera mano que la obsesión de Romanones y de los líderes de los partidos dinásticos era conceder la autonomía a los municipios en virtud de un acto de soberanía del Estado, en la creencia de que se evitaría así que los poderes regionales pudieran considerarse como únicos titulares de la soberanía en sus respectivas regiones. Por esta razón, la creación de regiones autónomas –salvo en el caso de Cataluña- tendría que estar necesariamente precedida de la implantación de la autonomía municipal, atribuyendo además a los Ayuntamientos la iniciativa para su creación.

En cambio, desde el punto de vista competencial las Provincias Vascongadas –cada una de ellas– verían ampliadas, según el texto de la subponencia, sus atribuciones administrativas en las siguientes materias: régimen municipal (con pleno respeto a la autonomía de los Ayuntamientos), la enseñanza en todos sus grados, las obras públicas provinciales, beneficencia pública y privada, sanidad e higiene, orden público, derecho social, la designación del personal, etc. Los asuntos judiciales se sustanciarían y resolverían dentro de las Provincias Vascongadas y Navarra, salvo en lo que fuera competencia del Tribunal Supremo. Se establecía la cooficialidad del castellano y del vascuence. Se regulaba la manera de contribuir a los gastos del Estado en proporción con la riqueza de cada provincia. Las fuerzas de tierra, de entre las asignadas por el Estado para el servicio militar, se instruirían y servirían dentro del territorio de las tres provincias,

salvo en caso de guerra. Y también en materia de derecho civil foral⁶⁵.

El proyecto Romanones para la regionalización de España (1919)

El 20 de enero la Comisión extraparlamentaria terminó la redacción de las Bases, que Romanones incluyó íntegramente en un proyecto de ley sobre Organización Autonomista Municipal y Regional.⁶⁶ Adviértase que la Comisión quedó reducida notablemente por cuanto los designados pertenecientes a los partidos de izquierda y buena parte de los catalanistas declinaron el nombramiento. En consecuencia, la ponencia redactó un proyecto que se apartaba en gran medida de las aspiraciones catalanistas.

El 21 de enero se reabrieron las Cortes. El proyecto remitido el día anterior por el gobierno a las Cortes regulaba el régimen municipal y provincial, preveía la creación de regiones y contenía una serie de disposiciones relativas a Cataluña, a las Provincias Vascongadas y a Navarra.

El artículo 4º del proyecto establecía que las cuatro provincias catalanas formarían la región de Cataluña. Las instituciones de la región serían la Diputación, elegida por sufragio universal, y la Generalidad, encargada de gobernar y administrar a la región. El poder central tendría un Gobernador regional, cargo que recaería en un ex ministro de la Corona. En realidad, se trataba de una mera descentralización administrativa, sin rastro de autonomía política. La región quedaba inserta en el régimen local, sin potestad legislativa alguna.

La disposición adicional transitoria tercera se refería a las Provincias Vascongadas y a Navarra en los siguientes términos:

Queda confiado a la iniciativa de los Ayuntamientos en cada una de las Provincias Vascongadas y la de Navarra, con el asesoramiento que estimen oportuno, el proyecto de restauración y adaptación a las actuales circunstancias de sus antiguos organismos forales. Estos proyectos habrán de redactarse y de aprobarse conforme a los artículos 2º y 3º de esta ley⁶⁷.

La redacción de esta adicional transitoria no podía ser más desafortunada en lo que a Navarra se refiere. De facto quedaba derogada la Ley de 1839, en la que se sustentaba la Ley Paccionada de 1841, y se marginaba a la Diputación Foral, única

65 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos. 1916-1932*, Pamplona, 1978, p.21-22.

66 Véase el Apéndice 11 al número 110 del *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*.

institución que podía pactar con el Estado la modificación de su régimen foral. El Gobierno consideraba, sin embargo, y así se afirma en la exposición de motivos del proyecto que “sin menoscabo ni quebranto de la actual situación de las Provincias Vascongadas y Navarra se ofrecen medios de dar satisfacción a sus aspiraciones sobre la base de los Ayuntamientos que fueron siempre cimiento de su régimen foral”, afirmación válida para el País Vasco pero no para Navarra. No olvidemos que los diputados vascos habían presentado en noviembre de 1918 una proposición de ley solicitando la derogación de la Ley de 1839 y la vuelta al estado anterior, lo que implicaría el restablecimiento de las Juntas y Diputaciones generales, pretensión a la que el proyecto daba satisfacción. No así a las aspiraciones nacionalistas que, como ya señalamos anteriormente, en la conferencia de las Diputaciones vascas celebrada el 19 de noviembre de 1918, la Diputación vizcaína, regida por los nacionalistas vascos, habían presentado un proyecto de Estatuto Orgánico de la Autonomía Vasca, en términos similares a las Bases de la Mancomunidad de Cataluña entregada el 29 del mismo mes al presidente García Prieto, para la constitución de una Región vasca.

En cuanto a Cataluña, la exposición de motivos abría la puerta a la promulgación de un futuro Estatuto de autonomía, dado que así se preveía en los artículos 2º y 3º del proyecto:

Cree también el Gobierno que existiendo en Cataluña un estado de conciencia categóricamente expresado y definido, ha de ser inaplazablemente satisfecha la petición del estatuto de autonomía, y en este punto tiene la esperanza de llegar a una solución que satisfaga los anhelos y estreche todos los vínculos de amor con el resto de España.

No esperó la Mancomunidad de Cataluña a la aprobación de Ley, pues el 25 de enero de 1919 aprobó un proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña que difería de las Bases de noviembre de 1918. En lugar de definir las competencias del Estado, optaba por concretar las de Cataluña⁶⁸. Desde el punto de vista institucional, la novedad consistía en que habría un Parlamento bicameral: Senado y Congreso. La elección de este último sería por

67 En sus artículos 2º. y 3º el proyecto regulaba el procedimiento a seguir con carácter general para la creación de regiones. “Los Municipios cuyos términos formen territorio continuo y tengan actualmente tradiciones conservadas e intereses comunes –establecía el artículo 2º-, que den a su agrupación fundamento histórico o natural, podrán restaurar o constituir regiones en que cabrá reunir, pero no dividir las provincias existentes. El propósito será gobernar y dirigir automáticamente los asuntos de su común interés que no estén reservados como concejiles a los Ayuntamientos ni tampoco correspondan a la soberanía de la nación, pudiendo acordar en la forma que a seguida se expresará pedir al Gobierno que someta a las Cortes un proyecto de ley ordenadora del Estatuto de la región”.

sufragio universal, mientras el Senado lo sería por los regidores de los Ayuntamientos de Cataluña. En las materias atribuidas a la región autónoma, el Parlamento tendría potestades normativas. La autoridad superior de Cataluña correspondería al Gobernador general, que en la práctica ejercería las funciones propias de un jefe de Estado: sancionar las leyes del Parlamento de Cataluña, convocar y disolver las Cámaras regionales, nombrar y separar a los “ministros” del Gobierno regional así como a su presidente. Este representaría al Gobierno central en todas las funciones del Estado en el territorio catalán. El Estatuto nada decía de a quién correspondía el nombramiento del Gobernador general. Es de suponer que sería designado por el Gobierno central, pues entre las facultades del Parlamento se incluía la de recibir el juramento del Gobernador general de observar las leyes que garantizan la autonomía de la Región. No obstante, ningún mandato del Gobernador general, en su carácter de representante y cabeza de la Región, podría llevarse a efecto sin el refrendo de un ministro regional. En materia de Hacienda, las contribuciones directas serían competencia de la Región, aunque no se podrían aplicar tipos diferenciales con los de régimen común para garantizar la unidad de mercado⁶⁹. La enseñanza del castellano sería obligatoria pero sólo en las escuelas de primera enseñanza.

Para dictaminar el proyecto del gobierno Romanones se constituyó una ponencia en el Congreso presidida por Niceto Alcalá Zamora que introdujo importantes modificaciones sobre todo en relación con la autonomía catalana, la vasca y la navarra⁷⁰, si bien la regionalización seguía inserta en el ámbito del régimen local y, por tanto, configuraba un Estado descentralizado pero no

68 Las competencias de la Región catalana serían la enseñanza en todos sus grados y el nombramiento de los maestros; el régimen municipal y provincial; el derecho civil catalán y la organización en el territorio de Cataluña de la Administración de Justicia (la casación en materia de derecho civil catalán correspondería a un Tribunal organizado al efecto por el Poder regional); el nombramiento de los registradores y notarios; todas las obras públicas de Cataluña, excepto los ferrocarriles, canales y puertos de interés general español; el servicio telefónico; todos los servicios forestales y agronómicos; la roturación de terrenos incultos y la desecación de marismas y humedales; beneficencia y sanidad; policía y orden público interior, salvo en el estado de guerra.

69 “Siempre que de la liquidación de los Presupuestos generales del Estado resulte que los gastos del mismo fuera de Cataluña, en aquellas materias que por este Estatuto se reservan al Poder regional, hayan sido inferiores al producto, fuera de Cataluña, de las contribuciones que, según el artículo anterior, se otorgaran al mismo Poder regional, la Hacienda del Poder autonómico catalán abonará a la del Estado español una parte proporcional de la diferencia. En caso contrario, será la Hacienda del Estado quien habrá de abonar a Cataluña la dicha parte proporcional. / La proporción en que habrá de participar Cataluña en el abono o en la percepción indicadas, se determinará cada cinco años por una Comisión mixta con base a la proporción en que Cataluña participe en los impuestos que, por todo el territorio, se haya reservado el Estado” (artículo 13).

autonómico. El dictamen lleva fecha de 4 de febrero de 1918 y se publicó ese mismo día en el *Diario de Sesiones* del Congreso⁷¹.

Se mantenía la posibilidad de crear Regiones, que contarían con un amplio haz de competencias administrativas que se consignarían en el correspondiente Estatuto regional aprobado por las Cortes (“proyecto de ley para estatuir la región”).

La regulación de la autonomía de Cataluña ofrecía algunas novedades en relación con el proyecto Romanones. Renacía la Generalidad como auténtico gobierno regional. No habría poder legislativo propiamente dicho, pero sí una Diputación regional representativa encargada de elegir y controlar a la Generalidad, así como de dictar normas jurídicas cuyo contenido material no se diferenciaba de la ley. Tampoco habría dos cámaras, como proponía la Mancomunidad catalana, pero en la composición de la Diputación regional se hacía una cierta concesión al corporativismo⁷², pues dos tercios de sus miembros serían elegidos por sufragio universal, pero del tercio restante una mitad sería elegida por los Ayuntamientos y la otra mitad por las demás corporaciones y asociaciones existentes en la región⁷³. La representación del Estado quedaría a cargo de un gobernador, ex ministro de la Corona.

La autonomía vasca en el proyecto Romanones

A la autonomía vascongada se refieren los artículos 20 a 26 de la ponencia de la Comisión extraparlamentaria. Se mantenía el provincialismo vascongado sin preverse, a diferencia del caso catalán, la creación de una Región vasca. Se conservaban y respetaban los servicios y atribuciones gestionados hasta entonces por las Diputaciones Provinciales, incrementándolos con nuevas competencias:

70 Formaban parte de la Ponencia, además de Alcalá Zamora, diputado por Jaén, los diputados Félix Benítez de Lugo (Canarias), José Centeno (Sevilla) Isidro Pérez Oliva (Salamanca), Salvador Raventós (Gerona), Carlos E. Montañés (Teruel), Manuel Kindelán (Tarragona), Fernando López Monís (Albacete), Eduardo Ortega y Gasset (Málaga) actuando como secretario Alvaro de Figueroa y Alonso Martínez, Marqués de Villabragima, hijo del Conde de Romanones, (Badajoz). En la Ponencia había por tanto dos diputados catalanes, pero ningún vasco ni navarro.

71 Véase el texto íntegro del dictamen en el *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley relativo a organización autonomista municipal y regional*. Apéndice 5º al núm. 117 de 4 de febrero de 1918.

72 El corporativismo no estaba demonizado en aquella época y no se consideraba incompatible con el sistema representativo.

73 Hay que tener en cuenta que el asociacionismo cultural, económico y sindical era muy intenso, especialmente en Barcelona, y desempeñaba un importantísimo papel en la movilización popular catalanista.

Corresponderá también a cada provincia: establecer y dirigir servicios de Sanidad o instituciones de Beneficencia, y ejercer el protectorado de éstas en las de carácter particular; crear, organizar y sostener establecimientos de enseñanza de todas clases; velar por la conservación de los monumentos, favorecer el progreso de las Bellas Artes; promover, conceder o contratar obras públicas, ferrocarriles o tranvías de interés provincia, líneas complementarias telegráficas o telefónicas, caminos, canales o puertos de interés local, aprovechamientos de aguas, incluso los destinados a producir energía eléctrica; hacer y regular el aprovechamiento de los montes públicos; crear, reglamentar o favorecer las instituciones de auxilio al crédito, riqueza urbana o agrícola, industria, comercio, pesquería y demás manifestaciones del capital y del trabajo.

Los Ayuntamientos de cada Provincia, juntamente con la Diputación Provincial, designarían representantes

que examinen juntamente con la Diputación provincial el proyecto de organización, que inspirada en las tradiciones forales y adaptada como mejor entendieran a la época actual, deba reemplazar a dicha Diputación.

Esto abría el camino para la restauración actualizada de las Juntas y Diputaciones Generales.

Los preceptos relativos a la enseñanza y al uso del idioma catalán en el Estatuto de la Región catalana serían de aplicación a las Provincias Vascongadas respecto al idioma vasco de forma que, previa petición expresa cada Provincia, podría establecer y sostener a sus expensas cuantas escuelas estimara convenientes

(...) en las cuales, presupuestas siempre las condiciones normales de moralidad e higiene, será obligatoria la enseñanza de la lengua castellana, se habrá de observar el régimen mismo de las escuelas sostenidas por el Estado y la educación cívica deberá dirigirse a formar hombres amantes de la Patria, tanto en la comunidad vecinal, como en la regional y en la nacional.

El Estado se reservaba el derecho a sostener cuantas escuelas y establecimientos “estime convenientes para la enseñanza o la cultura”. De todas formas, los redactores del dictamen no las tenían todas consigo a la hora de reconocer la cooficialidad del castellano y del vascuence como se refleja en el artículo 24, que contiene normas que sin duda asombrarán a los partidarios o detractores del bilingüismo:

A petición de cualquiera de las provincias Vascongadas será aplicable a la misma, en cuanto al uso oficial de idiomas, lo dispuesto en los

artículos 10,13 y 14, y el 15, excepto el párrafo último⁷⁴, pero habida cuenta de la mayor dificultad y distinta localización del vascuence, se observarán, aparte de la excepción expresada, las siguientes reglas especiales:

1º. Determinación, previo acuerdo entre la Junta u organismo foral y el Gobierno, de los funcionarios, demarcaciones y actos en relación, con los que se exigirá y utilizará respectivamente el conocimiento o empleo de la lengua vasca.

2º. Plazo de cinco años, a partir del acuerdo expresado, para la exigencia efectiva de tal requisito a los funcionarios que se determine, sin perjuicio de que se procure anticiparlo; y

3º. Obligación en el profesor de establecimientos sostenidos por la provincia para aclarar en castellano las explicaciones que hubiese dado en vascuence a los alumnos que no lo comprendiesen.

El régimen hacendístico, regulado en el artículo 24, contiene una gran novedad: la supresión los conciertos económicos⁷⁵ y su sustitución por un nuevo y peculiar régimen de autonomía fiscal cuajado de limitaciones:

En todo lo que no vedaran las leyes como límite de la competencia provincial vascongada se constituirán las respectivas Haciendas, en la forma que cada una de las tres provincias estime conveniente a sus intereses.

Las demás relaciones económicas se regularán por el Estado con las representaciones separadas de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya sobre la base de que los habitantes de cada una de ellas contribuyan a las cargas públicas generales, según su riqueza, en igual proporción que los demás españoles. Para hacerlo efectivo en la parte que no sea objeto de las rentas y tributos cobrados directamente por el Estado, allí, como en el resto del territorio nacional, se compensarán los servicios que, siendo hoy de cargo del Estado, queden encomendados a la Provincia o Municipio. *El resto se pagará mediante un cupo por cada provincia que complete la proporción antes citada, cuyo cupo establecerá el Estado de acuerdo con aquella y con una base automática de proporcionalidad que ha de aplicarse en cada presupuesto anual del Estado. A tal efecto se constituirá para cada provincia una Comisión mixta permanente (...), presidida por el consejero permanente de la Sección de Hacienda del Consejo de Estado. Dichas Comisiones, dentro del primer trimestre de*

74 La excepción de dicho párrafo del artículo 15 implicaba que en los Tribunales vascongados sólo se podría informar en castellano, a diferencia de los Tribunales catalanes donde también podría utilizarse el catalán.

75 "El concierto económico-administrativo vigente con aquellas provincias continuará estándolo, dentro de su duración, hasta que quede fijado y entre en vigor el cupo a que alude el art. 25. Durante ese periodo y aun después de fijado el cupo, las Diputaciones mientras subsistan y las Juntas u organismos forales en su día, tendrán en la vida interior de las provincias las facultades económico-administrativas que actualmente les estén reconocidas, y si el ejercicio de alguna de ellas supusiera o suscitase dificultad al implantarse la autonomía municipal, serán tales dificultades solucionadas por ley especial, en cuya preparación se oír por el Gobierno a las Corporaciones interesadas" (Artículo 25, párrafo segundo)

cada ejercicio y atendiendo a la progresión que durante el anterior aparezca en el resto del país, tanto en el gasto de los servicios transmitidos como en la recaudación de los ingresos materia del cupo, determinarán la cuota suplementaria que sobre la inicial fija deberá abonarse durante el trimestre último. Esta resolución será recurrible por infracción de las bases que se fijan, y dentro del término de un mes, ante el Tribunal Supremo, que resolverá en pleno y con urgencia. Si el agravio se fundase en alteración sensible de la riqueza contributiva en cualquiera de las tres provincias, será sometido aquél a las Cortes para su decisión por ley especial.

La reintegración foral navarra: la “magna asamblea” de 1918

El 6 de noviembre de 1918, la Diputación de Navarra recibió un telefonema en el que se le informaba de que los diputados vascos en el Congreso habían presentado la siguiente proposición de ley:

Los diputados que suscriben, inspirándose en los deseos reiteradamente manifestado *por el pueblo vasco*, de ser reintegrados en sus peculiares instituciones y considerando inaplazables el cumplimiento de este mandato y la necesidad de dar satisfacción a tal anhelo, tienen el honor de someter a la aprobación del Congreso la siguiente proposición de ley:

Artículo 1º. *Queda derogada desde la promulgación de la presente Ley la de veinticinco de Octubre de mil ochocientos treinta y nueve y cuantas disposiciones se dictaron para ejecutarlo o como su complemento y desarrollo.*

Artículo 2º. Las actuales Diputaciones Provinciales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y la *Diputación Foral de Navarra* determinarán el régimen de transición con arreglo al cual se constituirán los organismos que en ellas hayan de actuar por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 3º. Se autoriza al Gobierno para que en su día pueda tratar y convenir con las legítimas representaciones de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya las bases en que descansa la mutua y cordial conveniencia de aquellos territorios por el Estado español.

Firmaban la proposición, fechada el 4 de noviembre de 1918, los diputados nacionalistas vizcaínos Domingo Epalza, Ramón de la Sota y Anacleto de Ortueta.

La proposición incluía a Navarra al considerarla parte integrante del “pueblo vasco” y, sobre todo, implicaba la derogación unilateral de la Ley Paccionada, dado que se trataba de una norma dictada en ejecución de la Ley de 1839, cuya derogación se solicitaba explícitamente.

La iniciativa de los diputados nacionalistas provocó una gran indignación en amplios sectores de la opinión navarra. *Diario de Navarra*, el 8 de noviembre de 1918 publicó un extenso comentario

titulado “Navarra no ha pedido nada”, con un expresivo subtítulo: “Cuando Navarra tenga que pedir algo lo pedirá ella misma”. Proclamaba que “Navarra es Navarra, y para hablar en nombre de ella no hay más que una voz: la de todos los navarros”. Todo cuanto afectara a su “organización íntima” corresponde “a todos los navarros, a Navarra propiamente dicha”, de manera que la representación de los navarros en estos “*granados hechos*” corresponde exclusivamente a nuestra Excelentísima Diputación Foral”. Suponía el periódico conservador que la Diputación “no habrá otorgado poderes y su autoridad a los parlamentarios bizcaitarras para que hablen, como hablan, en nombre de Navarra. Por consiguiente, el nombre de Navarra ha sido tomado en vano. Navarra es mayor de edad en la Historia desde hace muchos siglos”.

El órgano jaimista *El Pensamiento Navarro* al día siguiente publicaba un extenso artículo de su director, Javier Etayo, titulado “La autonomía de Navarra”, en el que después de transcribir el editorial de *Diario de Navarra*, manifestaba que “cuanto en estos comentarios se dice relativo al abuso de representación cometido, más que ahora en otras ocasiones, por los nacionalistas, nos parece atinado”. Sin embargo, el periódico carlista discrepaba “de la afirmación de que la representación de Navarra en estos granados hechos corresponda exclusivamente a la Diputación Foral. Esto no es exacto en puridad foral, porque sobre granados hechos o negocios del Reino solo las Cortes de Navarra con la Corona podían resolver”. *El Pensamiento Navarro* fundamentaba su afirmación en que la actual Diputación “ni por la manera de su elección ni por los precedentes de su actuación, es representación de la opinión de Navarra. Y decimos esto, porque no la eligieron libremente los navarros sino sometidos a toda suerte de coacciones e influencias sórdidas, entre ellas la de una campaña calumniosa e infundada contra los anteriores diputados, en la que tomó parte importante el mismo *Diario*”⁷⁶; y porque esta Diputación, precisamente en el problema de la reintegración foral, que se planteó en la primavera del año pasado, no adoptó la actitud que correspondía a la representación de Navarra, sino que siguió conducta perjudicial para la causa foral nuestra y desoyó la voz de Navarra”. El artículo terminaba con esta proclamación que despejaba “cualquier duda sobre la integridad de nuestro

76 En las elecciones del 1 de mayo de 1917, el carlismo perdió el control de la Diputación navarra. Había en ella cuatro liberales (Baztán, Guelbenzu, Badarán y Usechi, dos carlistas (Martínez Alsúa y Sanz) y un integrista (Juanmartiñena).

navarrismo y nuestro vasquismo. La reintegración foral completa, entendiéndola por fueros la esencia y no la forma de los derechos de este antiguo Reino de Navarra; análoga restauración de los fueros de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y de todas las antiguas personalidades políticas de España; y más aún, una federación vasca, dentro de la Federación española, para dar vida a la personalidad vasca, que existe aunque no sea política, son los anhelos más cordiales nuestros, después de los anhelos religiosos. Y lo serán siempre, aunque, lo que Dios no permita, sean muchos, sean mayoría los navarros que no los sientan, porque solo eso puede pedir la voz de Navarra. Si llega el día en que Navarra no pida eso, será que Navarra tiene un alma nueva, peor quedará vivo, por lo menos en nosotros, un pedazo de su vieja alma. Pero – seamos optimistas- no hay que pensar en esto; precisamente, en medio de tanto horror bélico y de tanta perturbación, gracias a Dios parece abrirse camino a las aspiraciones legítimas de nuestro pueblo”⁷⁷.

El clima político volvía de nuevo a caldearse. El anhelo de la reintegración foral parecía un denominador común de todas las formaciones políticas. Pero no había unidad de criterio, pues había ciertas discrepancias sobre qué hacer con la Ley Paccionada. Por otra parte, estaba la cuestión de si Navarra debía o no sumarse a las Provincias Vascongadas para conseguir la anhelada reintegración compartida por amplios sectores de la opinión navarra. Entre los liberales dominaba la idea de mantener el *statu quo*. Los carlistas no tenían una postura unánime, aunque anhelaban la reintegración foral y, por tanto, la vuelta a la situación anterior a 1839. Los nacionalistas eran los únicos que tenían bien claro el camino a seguir. La reintegración foral pasaba a un plano secundario ante la oportunidad que se les presentaba de la unidad política vasca mediante la creación de una Región autónoma.

El 17 de noviembre, *El Pueblo Navarro*, de tendencia liberal demócrata, publicó una carta del diputado navarro Manuel Aranzadi, que se había adherido a la proposición de ley de los diputados vascos, aunque su firma no aparece en ella, en la que, entre otras cosas, decía: “Navarra, la nacionalidad, o si se quiere, la región de más decidido relieve y característica personalidad, permanece petrificada, estática, indiferente al movimiento descentralizador que

⁷⁷ Javier Etayo sería años después director del periódico nacionalista *La Voz de Navarra*. Pronto comprobaría que la mayoría de los navarros –incluidos sus correligionarios carlistas- no compartían sus tesis sobre la Federación vasca.

se advierte, y *Diario de Navarra*, órgano principal de opinión, y como tal, principal responsable de un triste estado de aplanamiento, levantando su dedo amenazador nos dice: 'Navarra no ha pedido nada', y a renglón seguido anuncia que ahora [¡a buena hora!], hay que pensar en lo que se va a pedir y hay que esperar a que todos [hasta los mauristas] se pongan de acuerdo para formular la petición". Justificó su apoyo a la proposición manifestando que estaba obligado a pedir la derogación de la Ley de 1839 "que transformó a Navarra de *Reino de por sí* con órganos de soberanía, en mera provincia española, con órganos tan sólo para recibir la influencia del centralismo". Le respondió *Diario de Navarra* con esta frase lapidaria: "*Amigos de Vizcaya, sí; supeditados a ella o confundidos con ella, no*".

El 20 de noviembre de 1918 el Ayuntamiento de Pamplona aprobó el siguiente acuerdo, a propuesta de los concejales jaimistas:

Primero. El momento actual es el más conveniente y favorable para reclamar la más amplia autonomía de Navarra.

Segundo. Esta autonomía tiene su fórmula concreta, sencilla y acabada en la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 y la consiguiente restauración de todos los organismos y fueros navarros.

Tercero. Rogar a la Excma. Diputación Foral de Navarra acuerde inmediatamente reclamar esta autonomía y derogación de la Ley de 1839 de las Cortes, por los procedimientos que juzgue más eficaces.

Este acuerdo contó con el apoyo de los concejales de la mayoría carlista y de las minorías integrista, liberal, nacionalista, republicana y socialista. Sólo votó en contra el concejal conservador Demetrio Martínez de Azagra, que defendió que la derogación de la "pudiera originar gravísimas consecuencias para la provincia de Navarra".

El Ayuntamiento pamplonés acordó además invitar a los demás Ayuntamientos de Navarra a que se adhirieran al acuerdo. Fueron numerosos los municipios los que secundarían este requerimiento.

La propuesta carlista aclaraba las cosas. Ponía fin a la discusión sobre si el momento era o no el adecuado para reclamar una mayor autonomía. Para Navarra no había necesidad de otra receta regionalista que la de derogar la Ley de 1839, con restauración de todos los organismos y fueros navarros, que era una manera diplomática de pedir el restablecimiento de las Cortes navarras. Y por último, se reconocía la legitimidad de la Diputación Foral para llevar a cabo las gestiones necesarias, lo que significaba

que no compartían la opinión del director de *El Pensamiento Navarro* a la que antes nos hemos referido.

El día 25 de noviembre, una Comisión de la Diputación integrada por el vicepresidente Baztán y los diputados Guelbenzu y Badarán se trasladó a Madrid, donde realizó diversas gestiones sobre asuntos de interés para Navarra. Los comisionados fueron recibidos por el rey Alfonso XIII, con el que trataron de la cuestión foral⁷⁸. El rey expresó su deseo de conocer con detalle las leyes de 25 de octubre de 1839, y la de 16 de agosto de 1841, y también las normas generales de gobierno y administración de Navarra antes de dichas fechas, es decir, las propias del antiguo Reino.

Poco después, se conocería el dictamen de la Comisión designada para debatir el proyecto de ley de Organización Autonomista Municipal y Regional presentado a las Cortes por el Gobierno del Conde de Romanones. En el texto del dictamen, aprobado por la Comisión parlamentaria el 4 de diciembre de 1918, bajo la presidencia de Niceto Alcalá Zamora, se hacía referencia a Navarra en el artículo 27 que decía así:

La restauración o modificación de usos u organizaciones tradicionales en los Municipios de Navarra se podrá realizar con toda la amplitud que establecen el art. 20, párrafo primero [autonomía vascongada], y su referencia a la base 8ª [respeto a las tradiciones locales], oyendo el Gobierno a la Diputación foral, por cuyo conducto se elevarán las peticiones o cartas.

La Diputación foral de Navarra, con la intervención de los Ayuntamientos y en la forma que mejor estime, acordará, si lo creyese conveniente, la propia reorganización foral, que comunicará al Gobierno al solo efecto mencionado en el apartado final de dicho art. 20⁷⁹.

La propia Diputación, reorganizada foralmente en su caso, propondrá al Gobierno las modificaciones que estime oportunas en el actual régimen autonómico que posee dicha provincia y, en las leyes y convenios que regulan sus relaciones con el Estado. El Gobierno, tratando con la representación provincial de Navarra y oyendo por su parte al Consejo

78 El 7 de diciembre de 1918, el vicepresidente Baztán envió al Mayordomo Mayor de Palacio, un ejemplar de la obra *Navarra en la guerra de la independencia. Biografía del guerrillero D. Francisco Espoz (Espoz y Mina y noticia de la abolición y restablecimiento del régimen foral*, de Hermilio Olóriz, publicada en 1910, "en que se reseña nuestra constitución política y los organismos de gobierno de Navarra antes de la ley de Octubre de 1839. El régimen de derecho estaba fundado en el Fuero general, Novísima Recopilación de Navarra en las Leyes de las Cortes de Navarra (las últimas se celebraron en 1828-1829), Fueros, usos, costumbres y privilegios de los pueblos de este antiguo Reino. El estudio de todo ello sería muy laborioso pero en las leyes de 1839 y 1841, y en nuestra antigua constitución, hay datos suficientes para formar juicio sobre lo que deseaba Su Magestad". Copia de la carta se conserva en el Archivo General de Navarra.

79 El párrafo final del artículo 20 decía así: "El proyecto, una vez aprobado, se comunicará al Gobierno al solo efecto de que aprecie, sin reformarlo ni entrar en el fondo de su acierto y oportunidad, si existe o no transgresión de las leyes, pudiendo implantarse desde luego en caso de que no la haya, y sometiendo la dificultad, si la hubiere, a decisión de las Cortes mediante una ley especial".

de Estado en pleno, antes de llegar al acuerdo final, someterá el que se conviniese con aquélla a la definitiva aprobación de las Cortes mediante ley especial.

La redacción de este precepto no podía ser más confusa. De una parte, los Ayuntamientos podían tomar por su cuenta, sin contar con la Diputación, la iniciativa para convertir a Navarra en una Región autónoma con arreglo a las normas generales de la proyectada ley autonomista. Pero, por contra, podía amparar a la Diputación foral para convenir con el Estado la reintegración foral. El problema era que la vuelta a la situación anterior a 1839 y 1841 suponía la restauración del reino de Navarra, cuyas instituciones fundamentales eran las Cortes, la Diputación del Reino, el Consejo Real –que era al mismo tiempo el tribunal supremo y el órgano de gobierno, sobre todo en materia municipal- y el Virrey. De modo que este concepto maximalista de la reintegración foral tendría la dificultad –jurídicamente insalvable– de que en una Constitución como la de 1876, propia de un Estado unitario, la tarea de encajar el estatus de Navarra como “reino de por sí” sería prácticamente imposible. El proyecto de ley era ciertamente autonomista, pero en ninguna parte autorizaba a los futuros organismos autónomos regionales a ejercer facultades legislativas. En las Provincias Vascongadas era más que razonable que la reorganización foral partiera de los Ayuntamientos. Ello permitiría el restablecimiento de las Juntas Generales que eran organismos de representación municipal, lo que no era incompatible con la creación posterior de una Región autónoma vasca. Sin duda, los redactores del proyecto en la Comisión extraparlamentaria desconocían cuál era la realidad institucional de Navarra en materia municipal.

Fácil es de comprender que el dictamen de Alcalá Zamora no iba generar ningún entusiasmo en la opinión navarra. El impacto del acuerdo del Ayuntamiento de Pamplona de 20 de noviembre sería tal que la reintegración foral, en sus términos estrictos, y por tanto, con la exigencia de la derogación de la Ley de 1839 se convertiría en un gran clamor popular. Y el asunto traspasaría los muros del Palacio de Navarra.

En sesión de 7 de diciembre de 1918, la Diputación conoció tres mociones sobre la cuestión. Una de ellas, firmada por el diputado foral Francisco Martínez, proponía la derogación de la ley de 1839 y la consiguiente restauración de todos los organismos y fueros navarros, e instaba a la Diputación a dirigirse a la representación navarra en las Cortes para que plantearan la reintegración foral para Navarra. En su moción, el diputado jaimista hacía referencia a la falta de legitimidad de la Diputación para

negociar la modificación de la Ley de 1841, que sólo podía realizarse en una “asamblea constituyente, que represente a la unión de todo el pueblo navarro”⁸⁰. Coincidió en este punto con la propuesta del también diputado foral Francisco Usechi, que había presentado otra moción sobre el mismo asunto en la sesión de 28 de noviembre anterior, proponiendo la convocatoria de una reunión de representantes de los Ayuntamientos, asistidos por los diputados y senadores navarros y el Consejo Administrativo. La tercera moción estaba suscrita por los diputados forales Javier Sanz (jaimista) y Juan José Juanmartiñena (integrista). En ella instaban a la Diputación a que se reuniera con “las Representaciones de todo el pueblo y sean ellas quienes estudien y decidan la cuestión, tanto en su aspecto jurídico como económico, a fin de que Navarra sepa a qué atenerse”⁸¹.

Las mociones se debatieron en la sesión de 16 de diciembre de 1918, quedando aprobada la presentada por Usechi⁸², cuyo texto era el siguiente:

Acordado por S.E., en virtud de votación verificada que se convocará en próxima fecha una asamblea para tratar del tan repetido asunto de la reintegración foral, después de algunas deliberaciones, se acordó: 1º. Convocar dicha asamblea a la Representación de la provincia en Cortes, al Consejo Administrativo de Navarra y a todos los Ayuntamientos de la provincia, debiendo concurrir éstos representados por uno o dos Vocales, indistintamente Alcalde o Concejales de los mismos, al objeto de tratar “si debe pedir la Diputación a los Poderes Públicos la derogación de la Ley de 1839, una vez considerada la misma por la asamblea, en sus aspectos sociales, político, económico y jurídico”. 2º. Celebrar la asamblea en el Palacio Provincial el próximo día 30 a las 3,30 de la tarde”⁸³.

En congruencia con la moción aprobada, la Diputación acordó convocar a la Asamblea a los representantes de Navarra en las

80 Anticipamos que en el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979, para la elección democrática de las instituciones forales, el Parlamento Foral tenía el carácter de una asamblea constituyente.

81 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los derechos históricos de Navarra*, Pamplona, 1987, p. 70.

82 Votaron a favor de la moción de Usechi: el vicepresidente Baztán, Usechi, Badarán y Guelbenzu. A favor de la proposición de Sanz, votaron a favor el proponente y Juanmartiñena. Por su parte, el diputado Martínez votó a favor de su moción, por considerar “ofensivo para el pueblo navarro, que acordara la Diputación someter a una Asamblea el asunto de la reintegración foral, después de que el pueblo había manifestado por conducto de los Ayuntamientos, cuáles eran sus deseos, y que consideraba también, que era ofensivo para el Ayuntamiento de Pamplona que con tanto patriotismo se ha conducido, que no espere la Diputación a que exponga sus deseos dicha Corporación, y las adhesiones que a los mismos ha recibido”. (*Actas de la Diputación Foral*, sesión del 16 de diciembre de 1918,)

Cortes⁸⁴, al Consejo Administrativo y a dos representantes de cada Ayuntamiento⁸⁵, para tratar sobre si la Diputación debía pedir o no “la derogación de la Ley de 25 de Octubre de 1839 una vez considerada la misma por la Asamblea, en sus aspectos social, político, económico y jurídico”.

El Pensamiento Navarro reaccionó con virulencia al acuerdo adoptado por la Diputación. En un editorial titulado “En defensa de la libertad del país. Los enemigos dentro”, publicado el 17 de diciembre, se alineaba con el diputado foral Francisco Martínez, cuya moción respondía, según el periódico, a la doctrina sustentada por la Comunión Monárquica Tradicionalista y concluía: “Sabremos defender los fueros conculcados por los enemigos de dentro”. Al día siguiente, volvió a la carga contra la Diputación. La opinión del país ya se había manifestado en contra de la Ley de 1839 a través de los Ayuntamientos –doscientos doce-, por lo que no se necesitaba de ninguna asamblea “a fin de conocer su voluntad consciente y reflexiva, y decidir en consecuencia si conviene en los actuales momentos pedir los fueros, modificarlos, o hacer donación graciosa de ellos al Estado Central”. Se preguntaba qué ley navarra o norma estatal facultaba a la asamblea convocada para decidir “de la vida o de la muerte de nuestros fueros venerandos”. Y alentaba a los representantes de los Ayuntamientos a plantear al inicio de las deliberaciones de la asamblea a “la solemne ratificación de los deseos expuestos por los ayuntamientos navarros”.

83 *Archivo General de Navarra. Actas de la Diputación Foral.* Sesión del día 16 de diciembre de 1918. El acuerdo registró un voto en contra, el del diputado Francisco Martínez por estimar innecesaria la celebración de la Asamblea, después de que muchos Ayuntamientos habían expresado su voluntad favorable en la solicitud de apertura de conversaciones con el Gobierno por parte de la Diputación.

84 Los representantes de Navarra en las Cortes eran los senadores Cesáreo Sanz (jaimista), Valentín Gayarre (liberal) y el Vizconde de Val de Erro (maurista) y los diputados Víctor Pradera (jaimista), Manuel Aranzadi (nacionalista), Joaquín Llorens (jaimista), el conde del Vado (conservador datista), Celedonio Layún (maurista), Tomás Domínguez Arévalo, conde de Rodezno (jaimista) y José María Méndez Vigo (conservador datista).

85 La convocatoria se publicó en *el Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, número 152, de 20 de diciembre de 1918. (p. 2). Decía así: “Apreciada por la Diputación la importancia que encierra el problema de la reintegración foral y deseando afirmarse en la opinión del país, para que éste le marque la línea de conducta que debe seguir en asunto tan trascendental para la vida de Navarra, en su sesión celebrada el día 16 del corriente ha acordado: 1º Convocar en Asamblea a la representación de la provincia en Cortes, al Consejo Administrativo de Navarra y a todos los Ayuntamientos de la provincia, debiendo concurrir éstos representados por uno o dos Vocales, indistintamente Alcaldes o Concejales de los mismos, al objeto de tratar ‘si debe pedir la Diputación a los Poderes públicos la derogación de la Ley de 25 de Octubre de 1839 una vez considerada la misma por la Asamblea, en sus aspectos social, político, económico y jurídico’.- 2º. Celebrar la Asamblea en el Palacio provincial el próximo día 30, a las tres y media de la tarde”.

Sin embargo, el jaimismo no ofrecería una postura uniforme sobre esta cuestión. De un lado se situarían Víctor Pradera⁸⁶, que después de Vázquez de Mella es el pensador más sólido del tradicionalismo político, y el conde de Rodezno. Este último el 28 de octubre de 1917 había fijado la posición de la Comunidad Tradicionalista en un acto celebrado en Lumbier. En resumen, sostuvo que las reivindicaciones vascongadas convenían a Navarra y debían ser secundadas por ella, no conjuntamente, sino en acción paralela. En toda España existe una reacción regionalista. El carlismo entendía que la máxima aspiración del sentir foral navarro no debía ser el mantenimiento íntegro del Pacto-Ley de 1841, al que calificó de “mal menor”⁸⁷. Dentro de su propio partido, discrepaban de la estrategia marcada por Rodezno el diputado foral Francisco Martínez y el exdiputado foral Joaquín Beunza, que defendían la alianza con las Diputaciones vascongadas para reivindicar tanto la restauración de la foralidad perdida, como la reintegración foral de Navarra, lo que no implicaba necesariamente la unión política en una nueva región vasconavarra. Pese a estas discrepancias, en la propuesta sometida a la consideración de la Asamblea de Ayuntamientos de 30 de diciembre de 1918, aparecerán como veremos seguidamente las firmas de Pradera, el conde de Rodezno y Beunza, junto a la de otros dirigentes jaimistas.

No tenían razón, a nuestro juicio, las soflamas de *El Pensamiento Navarro*. Navarra había perdido sus Cortes por aplicación de la Ley de 1839. La Diputación era un organismo administrativo aunque tuviera carácter representativo. La contradicción del periódico jaimista era evidente. En las Provincias Vascongadas, sus reivindicaciones autonómicas habían sido acordadas en Asamblea celebrada en Vitoria en 1917 con los representantes de los municipios vascongados. Por otra parte, el Consejo Administrativo no era el equivalente a un parlamento regional. Luego lo que era válido para el País vascongado también debía serlo para Navarra. En la Asamblea estarían representados todos aquellos que habían surgido de las elecciones a las Cortes, a la Diputación y a los Ayuntamientos, de modo que sus acuerdos eran representativos de la opinión del país.

86 Yerra Jimeno Jurío cuando define a Víctor Pradera como “militante de extrema derecha” (ibídem, p. 64). El tradicionalismo no era en absoluto un movimiento de extrema derecha, ni fascista, ni totalitario.

87 Véase la reseña del discurso del conde de Rodezno en Jimeno JURIO: *Navarra y Vascongadas*, Pamplona, 2008, p. 66-67.

El Pueblo Navarro dio cuenta el 22 de diciembre de una reunión que el día anterior habían sostenido en el Senado los diputados y senadores navarros, al objeto de fijar su postura en la Asamblea, cuya convocatoria consideraron acertada, aunque no adoptaron una postura unitaria⁸⁸.

Por la mañana del día 30 de diciembre, hubo una concentración popular en la Plaza Consistorial de Pamplona, con motivo de la visita al Ayuntamiento que hicieron los representantes de los municipios que se proponían asistir a la magna Asamblea. En la plaza del Ayuntamiento se congregó una gran multitud que gritaba “¡Vivan los Fueros! ¡Viva Navarra libre! ¡Fuera la Ley de 1839!”. El alcalde de Pamplona, el jaimista Francisco Javier Arraiza Baleztena, recibió a los alcaldes y concejales. Después la Corporación municipal, precedida por los maceros, clarines y timbales, y acompañada por numerosos ciudadanos, se dirigió al Palacio de Navarra para entregar a la Diputación en pleno el acuerdo adoptado el 20 de noviembre así como las numerosas adhesiones de numerosos Ayuntamientos. El vicepresidente Baztán dio la bienvenida a los comisionados municipales, reconoció como justa su petición y manifestó que la Diputación siempre había sentido anhelos autonomistas y prometió actuar “de acuerdo con las aspiraciones de los municipios navarros y los ex diputados forales”⁸⁹.

A las tres y media de la tarde se constituyó la Asamblea, a la que acudieron 349 delegados municipales⁹⁰. Al comienzo de la reunión se leyó una propuesta firmada por José María Méndez Vigo, diputado a Cortes (conservador), Lorenzo Oroz, ex diputado foral (católico independiente), Demetrio Martínez de Azagra, ex diputado foral (maurista), Blas Morte, ex diputado foral (jaimista), Tomás Domínguez de Arévalo, conde de Rodezno, diputado a Cortes (jaimista), Rafael Gaztelu, ex diputado foral (conservador),

88 No compartimos la opinión de Jimeno Jurío, expresada en *Navarra y Vascongadas (1917-1919)*, que es una recopilación de los artículos publicados en la revista *Punto y Hora*, próxima a los postulados de la izquierda nacionalista, entre 1977 y 1978. A su juicio (p. 270-272), la reunión de Madrid fue un “complot”, porque lo único que debían haber hecho es sumarse a los acuerdos de los Ayuntamientos que exigían la derogación de la Ley de 1839 que la mera celebración de la Asamblea ponía en cuestión, demostrando que “el despotismo ilustrado sigue imperando en Navarra”.

89 Jimeno JURIO: *Navarra y Vascongadas (1917-1919)*, ob. cit. p. 299-301. Después de la reunión con la Diputación, se produjeron algunos incidentes callejeros. Algunos manifestantes quemaron ejemplares de *Diario de Navarra* e insultaron a su director, Raimundo García. Asimismo, mientras la Asamblea estaba reunida, en la calle un grupo de manifestantes cantó el *Gernikako Arbola*. En previsión de incidentes, hubo un gran despliegue de las fuerzas del orden junto al Palacio de Navarra.

90 No enviaron representantes 26 Ayuntamientos. (Jimeno JURIO: *Navarra y Vascongadas (1917-1919. Reivindicaciones autonómicas y reintegración foral*, Pamplona, ob. cit., p. 303.)

Valentín Gayarre, senador (liberal dinástico), Severiano Blanco, ex diputado foral (liberal dinástico), Juan Miguel Astiz, ex diputado foral (liberal dinástico), Joaquín Beunza, ex diputado foral (jaimista), Joaquín María Gastón, ex diputado foral (liberal dinástico), Pedro Uranga, ex diputado foral (maurista), Joaquín Garjón, ex diputado foral (integrista), Celedonio Leyún, ex diputado foral (maurista), Dámaso Escudero, ex diputado foral (liberal), Félix Amorena, ex diputado foral (independiente), Máximo Goizueta, ex diputado foral (liberal), Ramón Lasantas (jaimista), Luis Elío, vizconde de Valderro (maurista), Cesáreo Sanz y Escartín, senador (jaimista), Joaquín Ignacio Mencos, conde del Vado, diputado a Cortes (liberal), Domingo Elizondo, ex diputado foral (conservador), Víctor Pradera, diputado a Cortes (jaimista) y Joaquín Llorens, diputado a Cortes, que había delegado su representación en el conde de Rodezno (jaimista). La propuesta, que había sido redactada por Pradera, decía así:

Los que suscriben, tienen el honor de proponer a la Asamblea se sirva acordar lo siguiente:

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

2º. Que la Diputación designe una Comisión que estudie y proponga concretamente en su día las bases del nuevo régimen.

Como puede observarse la propuesta sometida a la deliberación de la Asamblea difería del objeto de la Asamblea, según la convocatoria de la Diputación que se refería únicamente a verificar si la Ley de 1839 debía o no ser derogada. Sin embargo, la propuesta abogaba –sin citarla– por la derogación de “las leyes y disposiciones opuestas a las facultades forales”, que englobaba tanto a la Ley de 1839 y a la Ley Paccionada de 1841, aunque también se decía que el proceso de reintegración foral había de hacerse “partiendo del régimen jurídico actual” que no era otro que el contenido en aquélla. No obstante, los representantes nacionalistas denunciarían, sin éxito, que se hurtaba a la Asamblea

el debate sobre la cuestión fundamental relativa a la derogación o no de la Ley de 1839.

El primero en hacer uso de la palabra fue el senador jaimista Cesáreo Sanz y Escartín, presidente de la Junta Suprema de la Comunión Tradicionalista y uno de los firmantes de la propuesta. El senador recordó un reciente acuerdo de la Junta Suprema que, a su entender, amparaba la derogación de la Ley de 1839⁹¹. Luego habló el maurista Pedro Uranga, que había sido secretario de la Diputación Foral durante la Gamazada, el jaimista Joaquín Beunza –partidario de unir esfuerzos con las Provincias Vascongadas- y el también jaimista Juan Pedro Arraiza Baleztena, alcalde de Pamplona. Este último pidió el voto para la propuesta por considerar que daba satisfacción a las demandas de derogación de la ley de 1839 contenidas en el acuerdo del ayuntamiento pamplonés y de los demás ayuntamientos adheridos a él. No le debió gustar la intervención de su alcalde al concejal pamplonés Santiago Cunchillos, compañero de partido de Manuel Aranzadi, pues pidió la palabra a continuación para poner en duda que la propuesta diera satisfacción al acuerdo municipal de 20 de noviembre⁹².

A continuación se produciría una gran confrontación dialéctica entre el diputado nacionalista Manuel Aranzadi y el jaimista Víctor Pradera. Los historiadores revisionistas pretenden que el primero defendía al pueblo de Navarra, mientras el segundo estaba al servicio o formaba parte de la oligarquía dominante y caciquil. Es una ingenuidad o una manipulación pretender que la restauración

91 El acuerdo de la Junta Suprema de la Comisión Tradicionalista, de 17 de diciembre de 1918, proclamaba que “dentro de nuestra Monarquía, en la que el Rey reina y gobierna, es principio dogmático, el reconocimiento de la personalidad, derecho y libertades de los diferentes reinos y señoríos, que vinieron a constituir la gloriosa nación española, cuya unidad no debe quebrantarse, por nada, ni por nadie” y concluía diciendo que “los jaimistas jamás podrán sumarse con las agrupaciones que muestren desamor a España”. A pesar de declaración tan tajante, el posibilismo electoral obligaría al carlismo a aliarse en ocasiones con el nacionalismo vasco. El punto de encuentro para esta alianza ideológicamente “contra natura” sería la defensa de la religión frente al anticlericalismo de la izquierda. Cesáreo Sanz y Escartín era militar de carrera y había participado en la tercera guerra carlista alcanzando el grado coronel. Se exilió a Francia con Carlos VII y por méritos de guerra le ascendió a general de brigada del ejército carlista. Había sido diputado por Navarra entre 1891 y 1903. (Transcribe el acuerdo de la Junta Suprema del carlismo Jimeno JURIO: *Navarra y Vascongadas (1917-1919)*, ob. cit. p. 310.)

92 “Por mi parte –dijo Arraiza- ruego a los señores assembleístas, representantes de los Ayuntamientos de Navarra, que presten su asentimiento y admitan la fórmula. Yo creo no ser sospechoso de espíritu antiforal; al contrario, soy un fuerista como el que más y tengo derecho a que se me reconozca; y por esto, representantes de los Ayuntamiento de Navarra, que habéis tenido el alto honor de iniciar el movimiento, yo os ruego que os suméis con vuestro voto al asentimiento que yo presto en nombre de la Corporación municipal de Pamplona a la fórmula que se ha propuesto”. Cunchillos contestó a su propio alcalde: “A mí se me asegura que la fórmula concreta estas aspiraciones, y yo digo que tal vez sea así, pero como personalmente nada puedo afirmar, porque vengo ostentando una representación, la Corporación que me otorgó su mandato, a ella le toca decir lo que he de hacer. Creo que no puedo aceptarla, aunque sea fruto de tantos ingenios y honradamente me levanto a salvar este escrúpulo”.

de las antiguas Cortes hubiera acabado con la supuesta apropiación del régimen foral por una casta burguesa o caciquil que se aferraba a la Ley Paccionada porque le garantizaba el control de todos los resortes políticos, sociales y económicos del país. Los hechos que venimos describiendo demuestran que la sociedad navarra no era precisamente monolítica ni estaba dominada por ningún partido. El régimen liberal tenía además como contrapunto al carlismo, cuya representatividad en la Diputación Foral llegó en ocasiones a ser mayoritaria. Además había una gran libertad de prensa y un nivel cultural superior a la media nacional, como lo demuestra el apasionamiento de la opinión pública sobre una cuestión tan árida como la discusión sobre la naturaleza jurídico-política de la relación de Navarra en el Estado español. La restauración de las viejas Cortes, aunque fueran elegidas por sufragio universal, no garantizaba que, por ese mismo hecho, el “pueblo” se hiciera con el poder y acabara con los privilegios de las clases dominantes. ¿Qué hubiera sucedido si la Asamblea hubiera adoptado el acuerdo explícito de derogar la Ley de 1839? ¿O si hubiera acordado subirse al carro de las Provincias Vascongadas, donde por cierto el principal impulsor de las reivindicaciones autonómicas era el nacionalista Ramón de la Sota⁹³, paradigma de capitalista vizcaíno y una de las mayores fortunas del continente europeo? Pues la respuesta es bien sencilla: que no hubieran surgido historiadores revisionistas, porque en tal caso el “pueblo” habría hablado sabia e inequívocamente.

Manuel Aranzadi pidió que no se desviase la cuestión capital de si la Ley de 1839 debía o no derogarse y pronunció un discurso en el que se encierra la actitud histórica del nacionalismo vasco sobre este asunto. Para Aranzadi “la Ley de 25 de octubre de 1839 fue un engaño. Navarra la toleró porque fue engañada. El engaño estuvo en el Convenio de Vergara donde las promesas de Espartero quedarían transformadas en una ‘simple recomendación’ al Gobierno para que conservara o modificara los fueros de Navarra”⁹⁴. La Ley de 1839, al confirmar los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, supondría en la práctica la derogación de nuestro régimen secular.

93 Su enorme fortuna, aumentada por su colaboración con los británicos en la I Guerra Mundial, le permitía financiar sus propias campañas electorales. Su dinero contribuyó decisivamente a la extensión del nacionalismo vasco. A él se le atribuyen las siguientes palabras: “Tenemos que elegir mandatarios para un organismo extraño, para las Cortes españolas de Madrid. Los diputados vascos que a ellas llevemos deben saber que son extranjeros en esas Cortes, que no van a ellas a defender los intereses de España, sino los sagrados de su patria: Euzkadi”.

Aranzadi salió al paso de la posible objeción de separatismo:

¿Pues antes de la citada ley, no estuvo Navarra en cordial relación con España y contribuyó, como se ha dicho elocuentemente, a las glorias españolas? Nosotros, al defender la reintegración foral, no tenemos nada que inventar; está todo hecho; lo escribió con todo el entusiasmo y decisión de los navarros en letras de bronce en ese Monumento que tenemos a la puerta de la Diputación, al recordar la ley que dice: ‘La incorporación de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión eque principal, etc.’ Yo quiero recabar para Navarra su soberanía plena, completa, absoluta en todos los órdenes y que en el ejercicio de su soberanía, recordando esos pactos de incorporación, los ratifique y si es preciso que los cree. Yo no quiero una *unidad* con España en que Navarra no tenga límites y contornos definidos. Yo invoco la *unión* establecida en esos pactos de incorporación. Para eso no hacen falta fórmulas: basta la derogación de la ley de 25 de octubre de 1839, que constituye un vínculo de fuerza que nos une a España, y nosotros queremos, por el contrario, la fórmula de incorporación tradicional nuestra, que es el vínculo voluntario, único jurídico.

El diputado nacionalista propuso que la Asamblea votase la propuesta del diputado foral Francisco Martínez Alsúa, que propugnaba la reivindicación conjunta con las Provincias Vascongadas de la derogación de la Ley de 1839. Esta posición era congruente con la que había mantenido Aranzadi a lo largo de 1918 en los diversos intentos de reivindicación conjunta ante las Cortes españolas.

La Ley de 25 de octubre de 1839 –dijo-, esa Ley que todo el mundo reconoce fue la conculcadora de nuestro derecho, pues las anteriores no causaron estado en Navarra, cerró nuestras Cortes, nos despojó de nuestros derechos y libertades y en los mismos párrafos de su texto derogó iguales facultades de los demás vascos. Ahora se reclama la

94 En realidad, el autor del engaño no fue Espartero, que en las conversaciones de paz dejó bien sentado que no tenía poderes para pactar la confirmación de los fueros, sino el general Maroto, jefe del ejército carlista, y los generales Latorre, jefe de la división guipuzcoana, y Urbiztondo, jefe de la división vizcaína, que traicionaron a su rey, Carlos V, el fundador de la dinastía carlista, utilizando el señuelo de la confirmación foral para conducirlos a Vergara. Urbiztondo –que llegaría a ser ministro de la Guerra en el gabinete de Narváez- murió en un duelo a espada que tuvo lugar en el Palacio Real a altas horas de la noche del 25 de abril de 1857. En aquellos momentos Urbiztondo era Primer Ayudante de Campo del rey consorte, Francisco de Asís de Borbón, esposo de la reina Isabel II. En la antesala de la cámara de la reina se encontraba el propio Narváez, acompañado de su Ayudante, el marqués de Alcañices. El rey, que sospechaba la infidelidad de su esposa, quiso entrar en la cámara de la reina, a lo que se opuso Narváez alegando que la reina había dado orden terminante de que nadie le molestara. Se produjo una disputa y Urbiztondo quiso hacer valer con la espada los derechos de su señor. El resultado fue que Urbiztondo y el marqués de Alcañices caen heridos de muerte, falleciendo pocas horas después. En noviembre de 1857 nació Alfonso XII. (Sobre este oscuro y escabroso episodio véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Un duelo en el Palacio Real. La muerte del General Urbiztondo*”, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CCV, Cuaderno II, 2008, p. 227 a 250.)

derogación de esa ley, que a nosotros nos estorba y me parece a mí por elementales razones de procedimiento que uniéndose las cuatro provincias interesadas sería fácil remover el común obstáculo. (...) Una ley derogó los derechos y fueros de las cuatro provincias; unamos nuestro esfuerzo para derribar a un tiempo esa ley que a todos nos privó de libertad.

El discurso de Aranzadi no puede considerarse “separatista”, pero indudablemente la postura política subyacente en aquél allanaba el camino hacia la secesión, que sería la siguiente meta a reivindicar una vez suprimido el obstáculo de 1839. Aranzadi entendía que la derogación de la Ley de 1839 suponía la recuperación de la soberanía total de Navarra. Otra cosa es que, en ejercicio de su propia soberanía, decidiera pactar *con* España. Para Aranzadi Navarra es una realidad diferenciada de España, unida sí con ella pero sin ser parte integrante de la misma. Luego si esta es la realidad, si la unión fue voluntaria, en tal caso cualquiera de las partes podría rescindirla⁹⁵.

Forzosamente la forma de interpretar la situación jurídico-política de Navarra había de chocar con la posición de los que entendían, como Víctor Pradera, que Navarra formaba parte integrante de la nación española. La incorporación a la Corona de Castilla no supuso, en esta interpretación, un simple cambio de dinastía. Fue algo mucho más profundo. Significó la consolidación del sentimiento de pertenencia a una comunidad superior, España, que había estado de forma permanente en la conciencia del pueblo navarro. Y esto no es ninguna apelación al plebiscito de los siglos para fosilizar de forma antidemocrática cualquier situación política heredada del pasado. Pero no se puede negar que las generaciones presentes no son un eslabón perdido respecto a las anteriores. Y durante muchos siglos, las gentes que habitaban en la península ibérica se han sentido identificados como parte de un proyecto común de convivencia, que los diferenciaba del resto de los demás pueblos. Y esto, que es predicable de la identidad española, también lo es de la navarra.

Cuando Víctor Pradera replicó a Aranzadi no rechazó la derogación de la Ley de 1839, sino la idea de que este hecho fuera suficiente para producir la reintegración foral. Sostuvo que Navarra no podía llegar a la reintegración sin un profundo análisis de las

95 Aranzadi orillaba una cuestión fundamental. Fernando el Católico, al disponer que a su muerte le sucederían en la Corona navarra la reina Juana y su hijo Carlos (el futuro emperador de Alemania) y quienes fueran sus sucesores en los reinos que integraban la Corona de Castilla estaba proclamando la indisolubilidad de la unión. De modo que los “pactos de integración” invocados por el diputado nacionalista no podían poner en cuestión la unión *en* España.

consecuencias de la misma desde todos los puntos de vista, incluido el económico. Formuló entonces esta pregunta:

¿Se puede pedir hoy en este momento, la reintegración sin más condiciones? Yo os digo lo siguiente. Si fuese un Ministro centralista – escuchadme bien- y Navarra me viniera con esa petición así expresada, diría que sí; y al día siguiente os obligaría a vivir en el régimen foral; y se habrían acabado los regímenes forales para toda la vida.

Pradera no se oponía a la reintegración sino consideraba que era indispensable un estudio previo de sus consecuencias y una negociación con el Gobierno una vez que las aspiraciones del país estuvieran claramente definidas.

¿Qué tenemos que hacer? Mediante un profundo estudio, tenemos que coger lo que es esencial y adaptarlo a las necesidades modernas, adaptando esos principios eternos de los fueros de tal manera que se amolden a lo que actualmente los navarros necesitamos, a nuestras relaciones modernas y a nuestro modo de ser actual. Ya sabéis bien que los pueblos no se han hecho para las leyes sino las leyes para los pueblos, y si Navarra toda entera, tuviera que dislocarse para adaptarse a un fuero porque de él tomáramos no lo esencial sino lo accidental, seríamos los atormentadores de Navarra, no seríamos los hijos amantes de Navarra.

El político jaimista magnificó los problemas presupuestarios inherentes al aumento de funciones que se derivarían de la reintegración y argumentó que no podía Navarra “de golpe” hacer frente a tales obligaciones. Por eso, el diputado carlista, era partidario de la creación de la comisión prevista en el párrafo segundo de la fórmula propuesta.

Hay que crear el ambiente foral. Es preciso que sepamos qué eran los fueros, que nos convenzamos de cuáles han de ser las repercusiones en la vida foral en Navarra, una vez que se instaure. La reanudación de la

vida foral será fácil, y a lograrlo va a contribuir una comisión que se forme⁹⁶.

Por último, se refirió a las relaciones con las Provincias Vascongadas. Destacó la distinta naturaleza del régimen foral de Navarra respecto al de las Provincias. “Navarra –afirmó- tiene sus características especiales y no tiene por qué ir a arrastras de nadie en esta cuestión. Y no hay que recordar siquiera, que en momentos bien angustiosos para Navarra, ninguna de sus hermanas de raíz se puso a su lado⁹⁷”. Defendió que no había que mezclar la cuestión navarra con la de las otras Provincias, pero abogó por que, dado que “la constitución de España es regionalista”, se redactase una ley “que dé margen tan amplio que quepan en ella todas las modalidades de las diversas regiones españolas (...) de manera que todos los pueblos que se encuentren en condiciones de hacer su vida foral o regional tengan una ley a que acogerse”⁹⁸.

96 El autor no comparte esta argumentación de Pradera sobre la inviabilidad de Navarra para la asunción inmediata de las facultades que se derivarían de la reintegración foral, que de obtenerse habría de llevarse a cabo. Nótese que la reintegración foral llevaría consigo la plena autonomía tributaria –algo que en aquellos momentos Navarra estaba muy lejos de alcanzar– y una correlación de la aportación de Navarra a las cargas generales para financiar las cargas comunes de la nación en las materias de la exclusiva competencia del Estado. Compartimos, ciertamente, el planteamiento de la enmienda de los “próceres” navarros de todas las tendencias políticas en el sentido de que una vez obtenida la reintegración foral las leyes de 1839 y 1841 podrían ser derogadas. En el proceso constituyente el autor fue acusado –acusación que se repite desde entonces desde perspectivas nacionalistas– de haber bebido en las tesis de Pradera para fundamentar el proceso de mejoramiento del Fuero en la “magnificación” de la Ley Paccionada. Así se expresó Goyo Monreal en el debate que mantuvimos en la sesión del Senado de 5 de octubre de 1978: “La magnificación de ésta obedece al pensamiento conservador, es sobre todo, una lectura de la misma de los últimos cuarenta años, *que fue preparada con materiales procedentes directamente de Víctor Pradera*, que fue aprobada por el espíritu de cruzada, y es una lectura, en fino – aunque quizá la expresión sea un poco fuerte- que habría que calificar en cierta manera de azul”. Pues no es así. Pradera no defendía –ni nosotros tampoco– la intangibilidad de la Ley Paccionada. Es cierto que ambos sostuvimos que la reintegración foral debía partir del marco jurídico vigente (leyes de 1839 y 1841), pero la fórmula aprobada por la Magna Asamblea de 1918 preveía su derogación una vez culminado el proceso, mientras que la reforma foral democrática formulada en los años de la transición pretendía alcanzar el mismo objetivo mediante una novación integral de la Ley Paccionada que permitiera la reintegración y mejoramiento del régimen foral, como así se hizo en 1982.

97 Pradera se refería a la Gamazada. Esto motivó la interrupción del orador por algunos asistentes asegurando que no era cierto, afirmación que fue defendida por Manuel Aranzadi y el senador Gayarre. Por el contrario, Rafael Gaztelu, que había formado parte de la Diputación de la Gamazada, intervino para dejar constancia de que “los vascos no prestaron su adhesión, si bien es cierto que una comisión de Vizcaya nos esperó en Castejón y nos acompañó a Pamplona, y otra comisión de Alava nos entregó una bandera que debe estar guardada con las que recuerdan aquellos hechos”. También terció en la polémica el senador Cesáreo Sanz y Escartín, que había sido diputado a Cortes por Navarra, con estas palabras: “Quería decir, a propósito de la conducta de las demás provincias vascas, que se viera el *Diario de las Sesiones* [de las Cortes] y se apreciaría que cuando la cuestión a que dio lugar la ley Gamazo no se oyeron más voces que las siete de los diputados navarros”. Sus palabras que fueron acogidas con grandes aplausos.

98 Las palabras de Pradera fueron acogidas con “grandes y prolongados aplausos”. Jimeno JURIO califica al diputado carlista como “adalid de la marrullería, del confusionismo y la follonería”. (*Navarra y Vascongadas (1917-1919)*, ob. cit. p. 322.) El acta de la sesión refleja que hubo “aplausos” cuando terminó de hablar Manuel Aranzadi.

Tras el discurso de Pradera pidió la palabra por alusiones el diputado foral Francisco Martínez Alsúa, que se sentaba junto al resto de la Diputación en el estrado presidencial. Martínez debió percibir en los reunidos un clima ampliamente favorable a la propuesta sometida a su consideración. Recordemos que en la sesión de la Diputación del 16 de diciembre había votado en contra de la convocatoria por considerar “ofensivo para el pueblo navarro, que acordara la Diputación someter a una Asamblea el asunto de la reintegración foral”. Afirmó que había propuesto la derogación de la Ley de 1839 porque “se me había asegurado por personas competentísimas que esa fue la que privó a Navarra de sus fueros y libertades”. Pero, en absoluto, pretendía “causar un mal a Navarra. Si inconscientemente hubiera podido hacerlo mi amargura no tendría límites. Mi aspiración como navarro, es la de que el Gobierno derogue todas las leyes atentatorias a nuestro régimen privativo”⁹⁹.

Baztán debió considerar que el asunto estaba suficientemente debatido y pronunció unas breves palabras antes de someter la propuesta a votación. Manifestó que todos los diputados y senadores que habían intervenido se inspiraban “en el amor de Navarra y no hay nadie que supere a otro en punto a fuerista”. Se mostró satisfecho porque “nosotros [la Diputación] lo que queríamos era que viniesen ustedes a esta Asamblea. Ha habido propósito de censura. Éramos partidarios de esto la mayoría, pero en el amor a Navarra, ninguno hemos vacilado”. Y terminó con estas palabras:

¡Que Dios nos ilumine para continuar la labor emprendida aquí esta tarde, con la asistencia de todos vosotros dignísimos representantes de todos los Ayuntamientos, labor que ha de ser eficaz porque no en vano todos nos llamamos con orgullo *navarros*!

Sus palabras fueron acogidas con grandes y prolongados aplausos.

Pero Baztán no contaba con que el conde de Rodezno, que hasta entonces no había participado en el debate, pidiera la palabra. Concedida por el presidente, Rodezno defendió la derogación de la Ley de 1839, incluida según él en la fórmula propuesta a la Asamblea. “Mal podemos congregarnos con aspiraciones de *autonomía* –que tanto quiere decir como la facultad de darse una Ley- si no es rechazando aquélla de que estuvo

⁹⁹ El acta de la sesión consigna que “la Asamblea con muestras de asentimiento invita al Sr. Martínez a que no insistir en sus explicaciones”. Probablemente los comisionados, ante lo avanzado de la hora, estaban deseosos de llegar al fin de la reunión.

ausente el poder autónomo de Navarra”. Pero la derogación de la Ley ha de hacerse no antes sino después del proceso de reintegración, porque es indispensable “la necesidad de la acoplación, de la adaptación de los organismos forales de la antigua constitución de Navarra a las realidades actuales”.

Rodezno pretendió que la Asamblea diera un paso más. Defendió que en la Comisión que iba a crearse para estudiar la reintegración foral tuvieran representación los partidos políticos y todas aquellas entidades sociales “que por constituir clases e intereses han de tener derecho a formar parte del futuro organismo legislativo de Navarra” y dejó bien sentado que la propuesta implicaba la derogación de la Ley de 1839 “como punto de arranque forzoso para restablecer la vida autárquica de Navarra”¹⁰⁰.

Sin embargo, el Baztán no se dio por enterado y la propuesta de Rodezno no fue sometida a votación.

Las últimas palabras pronunciadas en la Asamblea fueron las del liberal Dámaso Escudero, ex diputado foral, para dejar constancia de que “liberales y carlistas (la gran mayoría de los congregados pertenecían a partidos de inspiración tradicionalista o liberal), estamos unidos por España y por Navarra, porque ante todo somos españoles”¹⁰¹.

Inmediatamente después el presidente Baztán formuló la siguiente pregunta: “¿La Asamblea está conforme con la fórmula propuesta y leída por el Sr. Secretario?”. “Queda aprobada por aclamación”. (Grandes aplausos.)

La sesión se levantó a las diez y nueve de la noche, después de casi siete horas de intenso debate.

La Asamblea constituyó un éxito para la Diputación Foral. La propuesta aprobada por aclamación daba respuesta a las cuestiones más candentes sobre las que había posturas contrapuestas. Navarra no permanecería al margen de las reivindicaciones autonómicas, pero acudiría a Madrid con su propia propuesta sin necesidad de ningún acompañamiento vascongado.

100 El conde de Rodezno, al que Jimeno JURIO llama “puntillero” (*Navarra y Vascongadas (1917-1919)*, ob. cit. p. 330) propuso la adopción de los siguientes acuerdos: “Primero. Solicitar que la Asamblea entienda que hay que pedir como se expresa en la fórmula, la derogación de todas las leyes que se opongan a la plena reintegración foral, bien entendido y explícitamente declarado, que entre ellas figura también la ley de 25 de octubre de 1839 como punto de arranque forzoso para restablecer la vida autárquica de Navarra. Segundo. Que se nombre una Comisión suficientemente amplia que inspirándose en esas esencias fundamentales del régimen tradicional navarro, redacte el proyecto de constitución y bases de autonomía, o como se quiera llamar, que ha de venir a establecerse en Navarra, y Tercero. Que se amplíe para sesiones sucesivas esta Asamblea y que entren a formar parte de la citada Comisión todas las asociaciones que representan clases e intereses de Navarra”.

101 La Diputación publicó inmediatamente después el Acta de la *Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918* (Pamplona, 1919) donde se contiene el texto íntegro de las intervenciones producidas en el debate de la propuesta aprobada.

El acuerdo alcanzado suponía un espaldarazo a la legitimidad negociadora de la Diputación Foral, del mismo modo que la Asamblea de Vitoria había facultado a las Diputaciones Provinciales vascongadas para plantear sus reivindicaciones en Madrid. Los objetivos estaban claros: se trataba de conseguir la reintegración foral, partiendo del régimen jurídico vigente (la Ley Paccionada), cuya culminación sería la recuperación de la integridad de las facultades forales y la derogación de “todas” las leyes y disposiciones que a ellas se opondan, lo que incluía tanto la Ley de 1839 como el Pacto-Ley de 1841. Todo ello sin poner en cuestión, claro es, la unidad de España. Y, finalmente, la Diputación nombraría de inmediato una comisión para estudiar el contenido de la reintegración foral.

No se trataba de ninguna espuria maniobra dilatoria. El discurso de Pradera contenía sus propias apreciaciones personales. Sus argumentos iban dirigidos a tratar de convencer a los asambleístas que no podía derogarse, sin más, la Ley de 1839, pues antes de hacerlo había que tener ideas muy claras sobre la cómo había de restaurarse un régimen que respondía a una situación política, social y económica muy diferente y que precisaba de su “acoplación”¹⁰². Pero lo importante era que la mayoría de las fuerzas políticas o tendencias ideológicas navarras habían buscado y alcanzado un amplísimo consenso sobre una cuestión de importancia capital para el futuro foral de Navarra. Los únicos que podían considerarse derrotados eran los nacionalistas, que veían alejarse la posibilidad de un frente común vasco-navarro precursor de la creación de Euzkadi como unidad política.

Lo cierto es que la Diputación, tan pronto como se apagó el eco de la Asamblea, no perdió el tiempo. En sesión celebrada el 31 de diciembre remitió al decano de la representación navarra en las Cortes, Sanz y Escartín, para su entrega al presidente del gobierno, un mensaje en el que se le informaba del acuerdo alcanzado en la Asamblea. Aquélla se efectuó el 4 de enero y, en un clima de

¹⁰² Pradera utilizó esta expresión que lleva a Jimeno JURIO a comentar que “el distinguido académico madrileño anda tan mal de historia vasca como de lengua española” (ob. cit., p. 332). Ciertamente la palabra correcta hubiera sido “acoplamiento”. Pradera era natural de Pamplona (1872). Su abuelo había nacido en Sara, pueblo de Labourd, en el País Vasco-francés. Su padre, natural de la localidad navarra de Echalar, había emigrado a Cuba donde hizo una pequeña fortuna, estableciéndose en San Sebastián. Su hijo primogénito Víctor estudió en Madrid las carreras de ingeniero de caminos, canales y puertos y derecho. Trabajó como ingeniero en la Papelera Española de Tolosa. Esta es la razón por la que en 1899 y 1891 fuera elegido diputado carlista por dicho distrito guipuzcoano. Nunca dejó de sentirse navarro y jamás renegó de su origen vasco. Por eso, el carlismo navarro lo presentó a las elecciones de 1918, en las que salió elegido diputado a Cortes por el distrito de Pamplona. A pesar de todos estos antecedentes, Jimeno JURIO, su moderno gran detractor, llega a tildarle además de “antivasco integral” (ob. cit. p. 112), estigma con el que el nacionalismo demoniza a quienes combaten sus postulados independentistas.

cordialidad, Romanones se comprometió a remitir de inmediato el acuerdo de la Asamblea navarra al presidente de la comisión extraparlamentaria encargada de redactar el proyecto de ley sobre autonomía municipal y regional¹⁰³.

La Diputación acordó asimismo encomendar a sus asesores jurídicos habituales la elaboración de un programa o plan de trabajo que sirviera de base para la actuación de la ponencia o comisión prevista en el apartado segundo de la fórmula de reintegración foral aprobada por la Asamblea de 30 de diciembre de 1918¹⁰⁴.

El 18 de enero de 1919 los asesores elevaron su informe a la Diputación. En él advertían que de nada serviría el trabajo de la Comisión que ha de redactar “el Estatuto foral” si a la hora en que iniciase sus tareas “hubiera ya deliberado y resuelto el Parlamento español sobre la extensión de las autonomías regionales incluyendo en ellas a Navarra”. Si esto sucediera sería muy difícil “modificar o deshacer la obra del legislador”. Manifestaban la “necesidad apremiante” de “llevar la cuestión navarra al régimen de pacto, del concierto, del acuerdo entre Navarra y el Gobierno, única forma de que los derechos y aspiraciones de Navarra se salven”. Aunque “diminuto e incompleto, había que partir del régimen jurídico actual, como había acordado la Asamblea, que “es pactado y que nos coloca a nosotros en situación de recabar que el nuevo régimen sean también concertado y no simplemente otorgado”.

La Diputación asumió el criterio de sus asesores y acordó gestionar la aprobación por las Cortes de una “base adicional” autorizando al Gobierno para concertar con la representación de Navarra todo lo relativo al restablecimiento del régimen foral acomodado a las necesidades de la época actual y sus relaciones con el régimen general. En la sesión de 19 de enero de 1919 se acordó emprender las gestiones conducentes a dicha finalidad. En la de 24 de enero de 1919, acordó nombrar una comisión integrada por el vicepresidente Antonio Baztán y los diputados forales Javier Sanz y Francisco Usechi para desplazarse a Madrid para realizar

103 Sanz y Escartín no pudo cumplir el encargo por estar enfermo, pero escribió a Romanones anunciándole que serían sus compañeros los que le entregarían las conclusiones de la Asamblea, seguro de que con mayor elocuencia que él “sabrán llamar la atención de V.E. acerca de la hermosa unanimidad que en aquel acto reinó, del acendrado amor a España de que se dieron constantes muestras y del firme propósito de que sobre todos los intereses imperie la unidad nacional”. Los senadores Valentín Gayarre y conde de Valderro, y el diputado Celedonio Leyún, fueron los encargados de entregar el mensaje al presidente del Consejo de Ministros, conde de Romanones.

104 Eran éstos los ex diputados forales, abogados y vecinos de Pamplona, Lorenzo Oroz (católico independiente de origen carlista), Pedro Uranga (maurista), Félix Amorena (conservador) y Joaquín Beunza (jaimista), todos ellos abogados de prestigio en la capital navarra.

las gestiones oportunas con la representación navarra en las Cortes. Acompañarían a la comisión los asesores Pedro Uranga y Joaquín Beunza.

Al mismo tiempo, la Diputación acordó la composición de la Comisión para el estudio de “las bases del nuevo régimen foral de Navarra”, prevista en el acuerdo de la Asamblea de 30 de diciembre del año anterior¹⁰⁵

Una vez en Madrid, los comisionados conjuntamente con los representantes navarros redactaron una propuesta de base adicional que literalmente dice así:

BASE ADICIONAL. Teniendo Navarra en la actualidad un régimen especial determinado por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y demás disposiciones concordantes y no siendo por tal motivo aplicables a la misma las disposiciones precedentes de la presente ley, se autoriza al Gobierno para que, partiendo de ese actual régimen paccionado, concierte con la representación de Navarra el régimen foral de dicha Región, sometiendo a las Cortes el acuerdo que se establezca,

Los comisionados hicieron entrega del texto de la Base adicional al presidente Romanones¹⁰⁶, “teniendo la satisfacción de haber oído de labios del mismo explícitas manifestaciones de asentimiento y de formal compromiso de apoyar con las fuerzas de su partido la petición de Navarra, lo mismo entonces desde la Presidencia que ocupaba, que después desde fuera de ella, si era otro el Gobierno al aprobarse el proyecto de Autonomía en las

105 Formarían parte de la Comisión seis representantes de los Cabildos de Pamplona, Roncesvalles y Tudela, y Párrocos de Navarra, designados por los obispos de Pamplona, Tarazona y Calahorra; los representantes en Cortes de Navarra; el Consejo Administrativo de Navarra; cuatro representantes como máximo de los Ayuntamientos de cada Distrito; Alcaldes de Pamplona, Tudela, Estella, Tafalla, Aoiz, Merindad de Olite y Merindad de Sangüesa; un representante de la Comisión de Monumentos Históricos y Artísticos de Navarra; cuatro socios de la Cámara Oficial de Comercio y de la Industria de Navarra; dos abogados elegidos por el Colegio de Abogados de Pamplona; dos médicos nombrados por la Asociación Médica de Navarra; dos farmacéuticos nombrados por la Asociación de farmacéuticos de Navarra; dos notarios nombrados por el Colegio de Notarios de Pamplona; cinco ingenieros, uno de cada uno de los Cuerpos de Caminos, Montes, Agrónomos, Minas e Industriales; un arquitecto designado por la Asociación de Arquitectos; dos representantes de la Asociación de Secretarios de Navarra; un vocal de la Asociación de Empleados de Navarra; tres representantes de la Federación Católico-Social de Navarra; tres representantes de las Cajas rurales libres de Navarra; un representante de la Asociación de Ganaderos de Navarra; un representante de la Asociación de Viticultores Navarros; un representante de la Caja Navarra de Seguros contra el pedrisco; un representante de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tudela; dos representantes del Partido Carlista de Navarra; dos representantes del Partido Liberal de Navarra; dos representantes del Partido Republicano de Navarra; dos representantes del Partido Nacionalista de Navarra; dos representantes del Partido Maurista de Navarra; dos representantes del Partido Socialista de Navarra. La Comisión se reuniría en Pamplona, en el Palacio provincial, el día 17 de febrero de 1919. (*Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, número 12, de 27 de enero de 1919.)

106 Sobre las gestiones de los comisionados de la Diputación véase la “*Nota de las gestiones realizadas en Madrid por la Excm. Diputación relativas a la reintegración foral de Navarra, de las que se dio cuenta a la Corporación en sesión de 14 de febrero de 1919*”, publicada en hoja suelta por la Corporación foral.

Cámaras”. Seguidamente, la comisión visitó a los jefes de las minorías dinásticas Sres. Maura, García Prieto, Dato, Alba y La Cierva. Por último se reunieron con Alcalá Zamora, presidente de la Comisión parlamentaria encaminada de dictaminar el proyecto de autonomía municipal y regional, así como con todos los miembros de la misma. En su informe a la Diputación, los comisionados refieren que después de realizadas las gestiones anteriores, el diputado Víctor Pradera “manifestó algunos escrúpulos”, que le llevaron a redactar otras fórmulas diversas, de las cuales fue al fin aceptada por todos, la que decía así:

Se autoriza al Gobierno para que, partiendo del estado jurídico actual, convenga con la representación de Navarra el régimen definitivo de esta Región, que será propuesto por los organismos propios de su régimen foral, a los que incumbirá con plena potestad el Gobierno interior de Navarra, sometiendo lo convenido a las Cortes.

Pidió entonces la comisión el auxilio del diputado vasco Esteban Bilbao¹⁰⁷, ponente del proyecto de ley en lo relativo a las Provincias Vascongadas y a Navarra. Sin embargo, la propuesta de Base adicional no prosperó. No obstante, los comisionados regresaron satisfechos a Pamplona porque Alcalá Zamora, en la lectura del dictamen de la Comisión aclaró que el párrafo primero del artículo 27 “en cuanto se refiere a los Ayuntamientos con independencia de la Región” se refería “solamente a la organización de dichos Ayuntamientos, pero no a las atribuciones de los mismos, respecto de cuya materia no se tocaría en lo más mínimo el régimen pactado vigente”.

107 Esteban Bilbao había nacido en la capital vizcaína en 1879. Militante del carlismo desde su juventud, Bilbao sería elegido diputado por Guipúzcoa en las elecciones de 1916 y 1918. En 1920 resultaría elegido por Navarra, lo mismo que en las elecciones de 1933, en la II República. En 1926 fue nombrado presidente de la Diputación de Vizcaya. Tras el estallido de la guerra civil, fue detenido y encarcelado en el barco Altuna Mendi, siendo canjeado por intervención de la Cruz Roja por el nacionalista Ernesto Ercoreca, alcalde de Bilbao y que pertenecía a Izquierda Republicana. Tras el Decreto de unificación decretada por el general Franco en 1937, formó parte del Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las JONS. En 1939 fue designado ministro de Justicia. Franco le nombró en 1943 presidente de las Cortes españolas, cargo en el que permaneció hasta 1965. Nunca renunció a sus convicciones tradicionalistas, a pesar del nulo influjo que tuvieron en el desarrollo institucional del régimen franquista. En enero de 1969, seis meses antes de la proclamación de Don Juan Carlos de Borbón como príncipe de España, concedió una entrevista a la revista carlista *Esfuerzo Común* en la que declaró al periodista José Carlos Clemente lo siguiente: “Yo soy carlista, he sido carlista y siempre lo seré. Por tanto, no puedo aceptar, ni aceptaré, ninguna solución monárquica que venga a través de esta rama. La monarquía alfonsina o juanista fue bien despedida un catorce de abril. Sería una equivocación que volviera. Ya se han visto las desgracias que provocó. No sería inteligente tropezar tantas veces en la misma piedra”. Y añadió: “Ya le he dicho que soy carlista, y todo el mundo sabe que el representante legítimo del carlismo es don Javier de Borbón Parma. ¿Qué más quiere que le diga? ¿No está suficientemente claro?”. (*Esfuerzo Común*, Zaragoza, núm. 103, enero de 1969). Murió en Durango el 23 de septiembre de 1970.

Recordemos que la Ley Paccionada de 1841 establecía en su artículo 6º que “las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial”. Pero en su artículo 7º determinaba que “en todas las demás atribuciones los Ayuntamientos estarán sujetos a la ley general”. Precepto este último que podía interpretarse en el sentido de que los Ayuntamientos podían ejercer la iniciativa que, con carácter general se establecía en el proyecto de regionalización, para convertir a Navarra en una Región autónoma. Bien es cierto que en el párrafo segundo del artículo 27 del proyecto se establecía que “la Diputación foral de Navarra, con la intervención de los Ayuntamientos y en la forma que mejor estime, acordará, si lo creyese conveniente su propia reorganización foral”. Acuerdo que habría de ser, conforme al párrafo final del artículo 20, sometido a la aprobación de las Cortes españolas. Ahora bien, el párrafo final del artículo 27 señalaba que “la propia Diputación, reorganizada foralmente en su caso, propondrá al Gobierno las modificaciones que estime oportunas en el actual régimen autonómico que posee dicha provincia y, en las leyes y convenios que regulan sus relaciones con el Estado. El Gobierno, tratando con la representación provincial de Navarra y oyendo por su parte al Consejo de Estado en pleno, antes de llegar al acuerdo final, someterá el que se conviniese con aquella a la definitiva aprobación de las Cortes mediante una ley especial”.

A pesar de ello, la Diputación se sentía satisfecha con el resultado de las gestiones de sus comisionados y asesores al haberse cumplido, según reflejaron estos últimos en su informe, “los dos objetivos del viaje; la separación del problema de Navarra del relativo a todas las demás regiones y la adopción del régimen de pacto o convenio para la reintegración foral. Conviene, sí, que al ser discutido en las Cortes el expresado artículo 27 del dictamen, se procure, bien por una adición en su mismo texto, o bien por una manifestación explícita de la Comisión, que conste con toda claridad que el párrafo primero del mismo solamente se refiere a la organización municipal y no afecta en lo más mínimo a las atribuciones de los Ayuntamientos ni a nada de lo que, sobre la materia, constituye actualmente parte del régimen especial o foral de Navarra”.

El conflicto de Alduides

El 21 de diciembre de 1919, la Diputación recibió de Madrid noticias alarmantes no sobre la reintegración foral, sino sobre otro asunto en el que Navarra tenía especial empeño: la construcción del “ferrocarril directo” Algeciras-Madrid-frontera francesa por Alduides. En sesión extraordinaria celebrada ese mismo día se acordó que la Diputación en pleno se trasladara a Madrid “para defender los intereses de Navarra”. Se acordó encomendar la realización de las gestiones oportunas al vicepresidente Baztán, a los diputados forales Sanz y Usechi y a los asesores Uranga y Beunza. Asimismo, se uniría a la comisión el alcalde de Pamplona, Arraiza Baleztena y el concejal Martínez de Azagra.

Hacemos una breve digresión sobre este asunto. En el siglo XIX los gobiernos liberales tomaron una decisión que marginó a Navarra de este medio de transporte sin el cual la Revolución Industrial no hubiera sido posible. Había dos opciones en liza a la hora de fijar el trazado del nuevo medio de comunicación. O llegar hasta Irún, por Valladolid, Burgos y Vitoria, o hacerlo por Soria y Pamplona, para traspasar la frontera francesa por los Alduides, paso situado a menos de cuarenta kilómetros de Pamplona en línea recta para enlazar con Bayona, principal ciudad del País Vasco-francés. En aquella ocasión la Diputación navarra no fue invitada por las “provincias hermanas” para formar un frente común. Por el contrario, se libró una dura batalla en Madrid y también en París, pues los franceses estudiaban por su parte el trazado de una posible vía férrea transpirenaica. En un Memorial del Ayuntamiento de San Sebastián dirigido a la reina Isabel II, se denunciaban las “pretensiones antinacionales” de Navarra, se calificaban de “bastardas” las gestiones de la Diputación Foral, que formaban parte de un “vastísimo plan de esa conspiración contra la prosperidad nacional”. Denunciaban que el proyecto debilitaba “la seguridad del territorio español”, era contrario a “la dignidad nacional” y labraría la fortuna “de los extranjeros a costa de los intereses y de la prosperidad de España”. En 1858 pareció que la balanza se inclinaba del lado de Navarra. Se daba la circunstancia de que un ilustre navarro liberal, Joaquín Ignacio Mencos, conde de Guenduláin, era ministro de Fomento en el gobierno de Francisco Javier Istúriz, ilustre liberal gaditano de tendencia moderada. El 3 de mayo, Mencos presentó a las Cortes un proyecto de ley sobre el ferrocarril de los Alduides, por el que se autorizaba a la Diputación de Navarra para otorgar la concesión de un ferrocarril “que partiendo de Pamplona vaya a terminar en la frontera francesa, en

las inmediaciones de Musquetenia”¹⁰⁸. Esto provocó una gran tormenta política. Pero el 30 de junio el gabinete Istúriz feneció. Grupos de presión capitalistas extranjeros y nacionales acabarían por conseguir que finalmente Guipúzcoa se llevase el gato al agua¹⁰⁹.

A pesar de que en 1864 se inauguró solemnemente en San Sebastián el trayecto del Norte Madrid-Irún, las Diputaciones navarras no cesaron en su empeño de conseguir el ferrocarril de Alduides, aunque todos los intentos anteriores habían fracasado¹¹⁰. Pero en 1914 el Gobierno de Eduardo Dato resucitó el proyecto. En enero de dicho año ordenó la reacción de un anteproyecto de ferrocarril directo de Madrid a la frontera francesa, por Soria, Calahorra y Pamplona. Cruzaría la frontera por los Alduides para enlazar en Dax, situada al norte de Bayona. El anteproyecto fue aprobado por el Gobierno, a la sazón presidido por el conde de Romanones, el 27 de marzo de 1917. En diciembre de 1919, el nuevo Gobierno de Romanones remitió a las Cortes un proyecto de ley acerca de la construcción del ferrocarril de Algeciras-Madrid-frontera francesa. Primero se debatió en el Senado y después de

108 Véase el texto íntegro del proyecto de ley en Juan José MARTINENA RUIZ: *Ferrocarril de Alduides. Historia de un proyecto. Navarra*. Temas de Cultura Popular, núm. 295, 1977, p. 18.

109 José Iturralde y Suit, uno de los fundadores de la Asociación Euskara de Navarra, creada en 1878, publicó en enero de 1882, en la revista *Euskara de la que era director*, unos *Apuntes biográficos del conde de Guenduláin con motivo de su fallecimiento*, donde hizo referencia al asunto de Alduides (p. 382): “El 3 de Mayo presentóse a las Cortes el proyecto del ferrocarril de Alduides, que tanto preocupa la atención pública del país en los actuales momentos, y el Conde de Guenduláin, así como el general Ezpeleta, ministro entonces de la Guerra, lo defendieron calurosamente e hicieron cuanto les fue posible para hacerlo triunfar. No era la primera vez que D. Joaquín I. Mencos se ocupaba de esa vía, de tan vital importancia para Navarra; en 14 de Julio de 1855 la Diputación Foral, le comisionó, en unión del Conde de Ezpeleta, á fin de que pasando á París conferenciasen con los Sres. Péreire, Echegaray y Eichthal, como efectivamente lo hicieron, viendo con satisfacción que dichos Sres. se manifestaban favorables, a excepción del primero, que parecía inclinarse al ferrocarril de Irún. / La circunstancia de formar parte del Ministerio los señores Mencos y General Ezpeleta hacía pues presagiar un éxito feliz; pero las intrigas, promovidas á no dudarlo por intereses opuestos á la línea Alduina, hicieron fracasar todos sus planes; su actividad, su celo incansable, sus gestiones incesantes se estrellaron ante la oposición oculta u ostensible de sus adversarios y las esperanzas de Navarra salieron fallidas por desgracia”. Iturralde fue muy prudente y no identificó a los autores de tales intrigas, cuyos protagonistas fueron vascongados. Guipúzcoa “compró” literalmente la voluntad del Crédito Mobiliario Español, creado por el capitalista francés Péreire que consiguió hacerse con la concesión del ferrocarril Madrid-Irún-París. Para ello movilizó a los vascos en España y en América para suscribir una emisión de obligaciones de 25 millones de reales, una cantidad astronómica en aquel tiempo, que puso a disposición de Péreire. El capitalista francés, fundador del banco que más tarde se convertiría en el Banco Español de Crédito, consideró – como no podía ser de otra manera- que la solución vascongada era más aconsejable que la navarra. Sobre el conflicto del ferrocarril véase C. LARRINAGA RODRIGUEZ: *Entre Irún y los Alduides. El ferrocarril del Norte y el paso de los Pirineos a mediados del siglo XIX*, Irún, 2002.

110 Véase Juan José MARTINENA RUIZ: *Ferrocarril de Alduides. Historia de un proyecto. Navarra*, ob. cit. p. 20-29.

lograr su aprobación, la Cámara Alta lo remitió al Congreso, que tomó conocimiento del mismo en la sesión de 7 de diciembre¹¹¹, iniciando su tramitación parlamentaria.

La Diputación de Navarra podía sentirse satisfecha, pues el proyecto de ley colmaba todas sus aspiraciones. El nuevo ferrocarril sería de doble vía, con tracción eléctrica y carril de 1,44 metros de ancho. En su construcción se atendería principalmente “al acortamiento de la distancia entre los puntos extremos considerándose, por tanto, como de interés secundario el tráfico local”.

Pero todo cambió, como hemos dicho, cuando se conoció que había gran oposición al proyecto. La Diputación en pleno, acompañada por los representantes navarros en las Cortes, conseguiría ser recibida en audiencia, el 25 de febrero de 1919, por el rey Alfonso XIII. Además se entrevistaron con el ingeniero Echarte, autor del proyecto, y Azqueta, director de Obras Públicas del ministerio de Fomento. Regresaron a Pamplona con impresiones optimistas¹¹². Lo que no contaba la Corporación era que tres días después se suspenderían las sesiones de Cortes, y el sueño de Alduides se desvanecería cuando el 15 de abril Romanones presentó su dimisión, como veremos a continuación¹¹³.

El naufragio del proyecto de regionalización

El 17 de febrero de 1919 se constituyó la Comisión de reintegración foral y se acordó distribuir los trabajos en siete secciones monográficas, siendo la primera la encargada del régimen y organización regional. A principios de abril comenzaron a trabajar las secciones.

Pero el 15 de abril de 1919, se produjo una nueva crisis de gobierno. Ha de reseñarse que las Cortes habían cerrado sus puertas con motivo de la gravísima situación creada en Barcelona, que forzó a Romanones a decretar el estado de guerra¹¹⁴. Lo cierto era que la Ciudad Condal vivía en un clima revolucionario, con episodios violentos de extrema gravedad. Romanones, incapaz de dominar la situación, se vio obligado a dimitir. El rey llamó a Antonio Maura a formar gobierno. Pero este último mandato del líder

111 *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, apéndice al número 120, 7 de diciembre de 1919.

112 Jimeno JURIO: ob. cit., p. 383-384. Titula el epígrafe en que trata de este asunto de forma torticera: “¡Más tren y menos estatuto!”. Lo cierto es que si el proyecto se hubiera ejecutado, hubiera significado un gran impulso para el desarrollo económico de Navarra. La reintegración foral no era incompatible con el progreso.

conservador sería efímero, pues incapaz de enderezar la situación, Maura presentó la dimisión.

El dictamen del proyecto de Ley de Organización Autonómica Municipal y Regional no llegaría a debatirse en las Cortes. La verdad es que nunca se estuvo tan cerca de obtener la reintegración foral. Habría que esperar hasta 1982, en que se pactó con el Estado la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

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

El 23 de abril de 1920, el Ayuntamiento de Pamplona se dirigió a la Diputación Foral para que, “en uso de las facultades de que se halla investida conceda una amplia y absoluta autonomía administrativa a todos los Municipios navarros por demandarlo así

113 El ferrocarril de Aldudes continuó estando en la cartera de asuntos pendientes de todas las Diputaciones posteriores. El 12 de abril de 1930, tras la renuncia de Primo de Rivera, una comisión de la Diputación Foral integrada por el vicepresidente Joaquín M^o Gastón y Manuel de Irujo sería recibida en Sevilla por el rey Alfonso XIII, que les prometió interesarse por una pronta solución del proyecto de construcción del ferrocarril. Pero nada se consiguió. No se trataba en absoluto de un negocio burgués o, como sugiere Jimeno Jurío, de un as sacado de la chistera de los contrarios a la autonomía. Por el contrario se trataba de una aspiración ampliamente compartida. El Consejo de Navarra, constituido en 1945 por republicanos navarros exiliados, bajo la presidencia del ex vicepresidente Constantino Salinas (socialista), en su programa de actuación para el caso del derrumbamiento del régimen franquista expresaban su propósito de construir el ferrocarril de Pamplona a Aldudes: “Este ferrocarril deberá ser construido en vía de ancho europeo. Es tramo del proyectado ferrocarril de Dax a Madrid y Algeciras. Por el momento habría de buscarse para el mismo el empalme directo e inmediato con la línea francesa de Bayona a Saint Jean de Pied du Port, de tal manera que el ferrocarril sería, de momento, la línea de Pamplona a Bayona. Este ferrocarril llevaría a Pamplona la línea internacional. Mediante el mismo podría establecerse la línea más directa desde Madrid a la frontera francesa, teniendo presente que se halla ya construido y en explotación el ferrocarril de Pamplona, Castejón, Soria, Guadalajara, Madrid”. (Véase el informe del miembro del Consejo y ex diputado foral David JAIME, fechado en agosto de 1948 y presentado en el VII Congreso de Estudios Vascos celebrado en Biarritz, en la obra *Navarra hacia la democracia*, libro publicado por Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2003, p. 245-257.) A raíz de la entrevista que mantuvo en Madrid el vicepresidente de la Diputación Foral, Amadeo Marco, al entonces Príncipe de España Don Juan Carlos de Borbón para exponerle las aspiraciones de Navarra, la Corporación Foral elevó una exposición al ministro de Obras Públicas de fecha 6 de diciembre siguiente, en la que se solicitaba la realización de las actuaciones precisas para la construcción del ferrocarril de ancho europeo entre Pamplona-frontera francesa por Aldudes. En ella se recordaba la marginación de Navarra del ferrocarril en el siglo XIX. Nada se consiguió. Lo cierto es que Navarra ha vuelto a perder el tren. Mientras el País Vasco está a punto de inaugurar el tren de alta velocidad que lo conectará con Madrid y París, con ramales entre Vitoria, Bilbao y San Sebastián, Navarra apenas ha construido un par de kilómetros de vía del futuro tren de alta velocidad Zaragoza-Pamplona, y todavía no se ha definido el punto de conexión desde la capital navarra hacia el norte. El nuevo gobierno surgido de las elecciones de 2015, integrado por formaciones abertzales y populistas (Geroa Bai, Bildu, Podemos e IU) se opone a la realización del proyecto.

114 Romanones justificaría su decisión ante el Congreso por las siguientes razones: “De un lado, la labor de los nacionalistas; de otro, la actitud de determinados elementos, que quieren contrarrestar con energía las manifestaciones de aquéllos, y finalmente, la agitación sindicalista, exacerbada estos días”. Además se temía un golpe militar por parte de un sector de las Juntas militares agrupados en torno al ex coronel Márquez. (Melchor FERNANDEZ ALMAGRO: *Historia del reinado de Don Alfonso XIII*, ob. cit., p. 350.)

los altos intereses de la provincia”. En sesión del día 1 de mayo siguiente, la Diputación “acordó manifestar al mencionado Ayuntamiento que respondiendo esta Diputación a sus tradiciones y a sus propósitos de facilitar la Administración municipal, ha iniciado con sus actuaciones y con su acuerdo de 16 de enero último un plan de descentralización administrativa que ansía vivamente pueda llegar, previa la ordenada preparación, hasta la más absoluta autonomía municipal. Y que firme siempre en este propósito estudiará con especialísimo interés toda propuesta que formula concretamente al Excmo. Ayuntamiento de Pamplona en relación al asunto”.

Pues bien, el anhelo del Ayuntamiento de Pamplona, secundado por los municipios navarros, se vería cumplido cinco años después, durante la Dictadura del general Primo de Rivera.

El 8 de marzo de 1924 se promulgó el Estatuto Municipal, una de las obras legislativas más importantes de la Dictadura, cuyo principal redactor fue José Calvo Sotelo, director general de Administración Local¹¹⁵. El Estatuto garantizaba la autonomía de los Ayuntamientos. Para ello, entre otras cosas, se suprimió su dependencia jerárquica a las Diputaciones Provinciales. Esto chocaba frontalmente con la Ley Paccionada¹¹⁶, que había permitido a la Diputación ejercer un poder omnímodo sobre los Ayuntamientos. En su artículo 291 el Estatuto establecía taxativamente que las disposiciones del Libro I, relativo a la organización y régimen municipales, habían de aplicarse sin excepción a todos los Ayuntamientos de España, y únicamente en su disposición transitoria 26, se reconocía la vigencia de “los regímenes especiales de las exacciones municipales de las provincias Vascongadas y de Navarra”, sin tener en cuenta que el régimen de Navarra era mucho más que un excepcional sistema de tributación¹¹⁷.

Consultado por la Diputación¹¹⁸, el 27 de marzo de 1924 el Consejo Administrativo de Navarra declaró que la aplicación a

¹¹⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 69, de 9 de marzo de 1924.

¹¹⁶ El artículo 6º de la Ley Paccionada de 1841 disponía que “las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación anterior”. En congruencia con este precepto, el artículo 10 establecía que “en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino”. El artículo 10 de la preveía que “en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía”.

Navarra del Estatuto Municipal, sin anuencia de Navarra, no sólo alteraba, sino que de hecho suprimía el régimen foral. La Diputación decidió entonces entablar conversaciones con el Gobierno. Las conversaciones con Calvo Sotelo fueron difíciles, pero al final se llegó a una solución de compromiso¹¹⁹. Y así, una Real Orden de 11 de abril de 1924 dispuso que el Estatuto Municipal “regirá en Navarra como en las restantes provincias de España, en todo lo que no se oponga al régimen establecido en la Ley de 16 de agosto de 1841” y facultaba a la Diputación para “dictar las reglas necesarias para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los Ayuntamientos de la Nación”.

La Diputación consideró que no debía dar cumplimiento a lo dispuesto por el Gobierno, es decir, dictar las reglas necesarias para armonizar el régimen foral con la autonomía municipal, sin contar con los afectados. El 14 de abril decidió convocar una Asamblea compuesta por representantes de los Ayuntamientos, cuya finalidad sería designar una comisión de su seno para redactar las bases para el cumplimiento de lo acordado con el Gobierno. La Asamblea se reunió el 6 de mayo siguiente, a la que la Diputación no concurrió para dejar en plena libertad a los asambleístas. Se designó una comisión para redactar las bases¹²⁰, que el 20 de noviembre de 1924 presentó su propuesta a la Asamblea, que acordó imprimirla y repartirla entre todos los Ayuntamientos. Constaba de once bases. En ellas se concretaban las facultades de las Corporaciones municipales en materia de bienes, personal administrativo, servicios y obras, préstamos, exacciones locales, presupuestos, cuentas y montes, y se fijaban también los supuestos en que debían obtenerse la aprobación de la Diputación. En la base

117 “Por fuerza habían de organizarse al margen del Estatuto –justificaba Calvo Sotelo la disposición transitoria citada– tratándose de Ayuntamientos vinculados financieramente, no al Estado, sino a la Diputación correspondiente”. (José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, ob. cit. p. 37.)

118 La Diputación foral la componían desde agosto de 1923 el vicepresidente Gabriel Erro (liberal), Martín Guelbenzu (liberal), Francisco Uranga (liberal), Wenceslao Goizueta (liberal), Ignacio Baleztena (carlista), Manuel de Irujo (nacionalista) y José María Modet (liberal). Sin embargo, el acta del nacionalista Irujo sería anulada como consecuencia de la impugnación de Francisco Errea (carlista), que recurrió a la Audiencia y obtuvo la anulación de la proclamación de su contrincante.

119 Los comisionados de la Diputación desplazados a Madrid fueron el vicepresidente de la Diputación, Gabriel Erro; los diputados Martín Guelbenzu y Francisco Usechi; el secretario de la corporación, Luis Oroz y los asesores Félix Amorena y Joaquín Beunza. Se da la circunstancia de que Félix Amorena falleció súbitamente durante su estancia en Madrid el 7 de abril de 1924.

120 La componían Lorenzo Oroz, Pedro Uranga, Joaquín Beunza, Leandro Nagore, Germán Jaurrieta y Miguel Goñi.

9ª preveía que la Diputación, a petición de los Ayuntamientos, podría organizar un Tribunal administrativo, con funciones delegadas, para resolver los recursos administrativos contra las disposiciones y actos municipales sobre las que hasta entonces resolvía aquélla. Y en la base 10ª se establecía que para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación debería someter al Consejo Administrativo de Navarra, donde aquéllos tendrían “predominante participación”, las disposiciones en materia municipal previendo además que también formaran parte del Consejo “la representación de otras fuerzas vivas de la provincia”.

El 9 de diciembre, la Asamblea de representantes de los Ayuntamientos¹²¹ -que habían sido elegidos en asambleas de distrito para su formación-, dio su aprobación a las bases, con algunas modificaciones. La última de ellas determinaba que para su modificación habría de seguirse el procedimiento seguido para su adopción.

La Diputación solicitó seguidamente informe sobre las bases aprobadas al Consejo Administrativo, que emitió dictamen favorable al proyecto. Pero en el seno de la Corporación foral se produciría una grave crisis por cuanto no hubo acuerdo unánime ni sobre las bases aprobadas ni sobre el camino a seguir a partir de ese momento.

El 12 de enero de 1925 celebró sesión la Diputación. Recordemos que tras la anulación del acta de Manuel de Irujo eran seis –y no siete- los miembros de la Corporación. Además el vicepresidente Erro se encontraba enfermo. En dicha sesión los diputados Guelbenzu y Usechi presentaron un voto particular en contra de las bases aprobadas por la Asamblea porque a su juicio modificaban, sin motivo justificado y con manifiesta inoportunidad, el régimen establecido por la Ley Paccionada de 1841. Estimaban que debía ser la Diputación la que dictara, sin necesidad de acordar con el Estado y al amparo de la Real Orden de 11 de abril de 1924, la armonización del régimen foral y el Estatuto municipal. Y finalmente no les gustaba que el Consejo Administrativo tuviera facultades decisorias situándose “por encima de la Diputación”. El vicepresidente Erro, cuya enfermedad le impidió asistir a la sesión, envió un voto particular, que fue leído en la sesión, en términos

121 Ha de aclararse que no se trataba de una Asamblea representativa de todos los Ayuntamientos. La Diputación, en su acuerdo de convocatoria, había establecido que estuviera compuesta de representantes de Ayuntamientos en número doble al de los diputados de cada Distrito, los asesores de la Corporación foral y tres secretarios municipales, designados por su Asociación. Quiere esto decir que los representantes municipales eran sólo catorce (dos por cada uno de los Distritos de Aoiz, Tafalla y Tudela, y cuatro cada uno de los Distritos de Pamplona y Estella, que conforme a la Ley Paccionada nombraban dos diputados forales).

similares a los de Guelbenzu y Usechi. La pretensión de que dicho voto particular se computara como si el vicepresidente estuviera presente en la sesión era inaceptable, por lo que las Bases fueron aprobadas por tres votos a favor (Modet, Goizueta y Baleztena) y dos en contra (Guelbenzu y Usechi). Seguidamente se designó una comisión para tratar y concertar con el Gobierno cuanto fuera necesario para llevar a ejecución las Bases aprobadas¹²².

Después de varios meses de conversaciones se formuló de común acuerdo entre la representación navarra y la del Estado un nuevo proyecto de Bases que los comisionados elevaron a la Diputación con fecha 3 de junio de 1925. Esta volvió a recabar la opinión de la Asamblea municipal y del Consejo Administrativo, reiterando que ni esas bases, ni ninguna otra que afectara al régimen foral navarro, podían establecerse si no correspondían a un acuerdo entre la Diputación y el Gobierno de Su Majestad. Finalmente, en las sesiones de 13 de julio y 2 de octubre de 1925, la Diputación aprobó el proyecto de bases, confirmando a los comisionados en Madrid poderes bastantes para que en su nombre pudieran firmar cuantas actas y documentos fueran precisos¹²³.

La Diputación debatió asimismo la forma en que las bases debían incorporarse al ordenamiento jurídico. Tampoco reinó la unanimidad. Al final, con el voto de calidad del vicepresidente Erro, se acordó que las bases propuestas debían responder a un pacto entre la Diputación y el Gobierno. Ahora bien, ¿debía hacerse en un acto solemne de firma o bastaba con que se reconociera que a la hora de su promulgación su carácter paccionado? Los asesores de la Diputación, presentes en la sesión, informaron que se trataba de una “minucia minimalista”, pues había que atender “no a la palabra,

122 La comisión la componían los diputados forales Modet y Goizueta, los vocales del Consejo Administrativo y asesores de la Diputación, Lorenzo Oroz, Pedro Uranga y Joaquín Beunza, acompañados del secretario Luis Oroz. La derrota de sus tesis impulsó a Guelbenzu y Usechi a presentar la dimisión, que no llegaría a consumarse.

123 En la sesión del 13 de julio de 1925 se hallaban presentes todos los diputados. La posición de Guelbenzu y Usechi era muy comprometida habida cuenta de que los Ayuntamientos habían refrendado con satisfacción las bases convenidas en Madrid. El vicepresidente Erro se mantenía irreductible en su oposición a las mismas. De modo que el voto de calidad de Erro hubiera bastado para rechazar las bases. Pero antes de procederse a la votación, Guelbenzu y Usechi, alegando que no querían les alcanzase la más mínima responsabilidad en lo que a Navarra pudiera afectar la modificación de la ley de 1841, abandonaron dignamente el salón de sesiones. El vicepresidente Erro también pudo salvar su dignidad votando en contra. Pero ambos gestos eran irrelevantes –y todos lo sabían- pues, aunque hubieran expresado su discrepancia votando en contra de las bases acordadas, éstas no se hubieran aprobado. En política son habituales estos brindis al sol. Es evidente que el rechazo de las bases hubiera provocado una grave crisis política en Navarra y además un grave conflicto con el Estado. (Sobre la crisis de la Diputación y el Convenio municipal de 1915 véanse Jesús FUENTE LANGAS: *La Dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, ob. cit. p. 217 y ss. y Francisco MIRANDA RUBIO: *Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924*, revista *Príncipe de Viana*, año 53, núm. 195, 1992, p. 227-252.)

sino al concepto de Pacto o convenio hecho de modo que aparezca reconocida la personalidad de Navarra, en forma análoga, cuando menos, como lo fue la de 1841 y en los antecedentes que precedieron a su formación”. Y esto último fue lo que sucedió.

La comisión navarra remitió a Calvo Sotelo las bases aprobadas por la Diputación. Aquél, a su vez, el 3 de noviembre de 1925, remitió a la Diputación un oficio en el que daba cuenta de la recepción en el ministerio de Gobernación de “las Bases convenidas para la adaptación del Estatuto municipal (...), que son elevadas con fecha de hoy a la superior resolución del Directorio Militar”. El Consejo de Ministros de 4 de noviembre aprobó el Real Decreto-Ley sobre *Bases para armonizar el régimen de Navarra con el Estatuto municipal*¹²⁴.

Justo es reconocer que el Estatuto de Calvo Sotelo supuso un cambio radical en las ideas que hasta entonces habían informado la legislación municipal. “Se reforzaba extraordinariamente la personalidad de los Municipios –escribió el ilustre jurista catalán José María Pi Suñer-; se les dotaba de medios; se atendía a la realidad, más que a las frías concepciones de la razón; se ennoblecía la función de los empleados, a los que se trataba gran categoría y, de modo singular, a los Secretarios e Interventores de la Administración Local; se ordenaba escrupulosamente lo que afectaba al funcionamiento de los Cabildos municipales; se establecía un sistema de control para los asuntos de mayor importancia, singularmente los financieros, y se dotaba a los presupuestos de recursos nuevos, preparando así una base musculada, mediante la cual obtener un caudal de nuevos ingresos; completándose todavía ello con una ordenación magistral del régimen jurídico, llevando innovaciones de la máxima importancia al recurso contencioso-administrativo, el cual podía interponerse de manera directa contra los acuerdos de los Ayuntamientos, sin tener que pasar por el viejo recurso de alzada, de tipo político, que resolvían los Gobernadores de la provincia, con la posibilidad de que contra las resoluciones de éstos cupiera todavía un centralista

124 Publicado en la *Gaceta de Madrid* el día 5 de noviembre de 1925. En el preámbulo del Real Decreto-Ley, y a propuesta de los comisionados navarros, se introdujo el siguiente párrafo: “Por el respeto debido a dicho régimen, el Gobierno estimó trámite previo inexcusable la aprobación por la Diputación de Navarra de las bases que al efecto se estudiaron entre representantes de aquella y del Ministerio de la gobernación, en prolja gestación en el que el país navarro expresó su voluntad, personificado no solamente por la Diputación, sino también por todos sus Ayuntamientos”. La Base 16 se refería a la modificación en los siguientes términos: “Las bases precedentes podrán ser modificadas por el mismo procedimiento seguido para su adopción: pero cuando las modificaciones sean favorables a la ampliación de la autonomía municipal, podrán acordarse por las dos terceras partes de los Vocales del Consejo Administrativo”.

recurso de apelación ante el Ministerio de la Gobernación, desfigurando así no sólo el manejo urgente de los asuntos administrativos locales sino, a la vez, perjudicando el sistema de régimen de derecho proclamado de modo universal, como una de las bases del procedimiento administrativo”¹²⁵.

Visto con perspectiva histórica no hay duda de que el Convenio municipal de 1925 constituyó un hito histórico en la foralidad de Navarra. Mientras Navarra permaneció como “reino de por sí”, los Ayuntamientos estaban sujetos al control y fiscalización del Consejo Real y en menor medida de la Diputación del Reino¹²⁶. En virtud de la Ley Paccionada la Diputación Foral heredaría las atribuciones de dichas instituciones. Y aunque el carácter representativo de la Diputación de Navarra atemperaba su intervención en la vida de los Ayuntamientos, no cabe duda de que los defensores de la autonomía municipal no aceptaban la injerencia de aquélla y encontraron en el Estatuto una ocasión de oro para hacer realidad sus aspiraciones¹²⁷.

Calvo Sotelo creyó que la autonomía municipal quedaba garantizada con la transformación del Consejo Administrativo en un órgano mayoritariamente representativo de los Ayuntamientos, a cuya aprobación habrían de someterse “todos los Reglamentos,

125 Prólogo de José María Pi Suñer en la obra de Luis MARQUÉS CARBÓ: *El Derecho Local español*, Barcelona, 1957, t. I, p. XVII-XVIII. Pi y Suñer participó en la comisión redactora del Estatuto de Calvo Sotelo. Sus palabras quizás reflejan su autocomplacencia por el trabajo realizado. No obstante, eran fiel reflejo de la realidad.

126 Véase Joaquín SALCEDO IZU: *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*. Pamplona, 1964, p. 173-175. En las Cortes celebradas en 1828-1929 se aprobaron varias peticiones de ley con la finalidad de conferir mayor autonomía de los Ayuntamientos. Sin embargo, no se suprimió la tutela del Consejo Real que, a juicio de José YANGUAS Y MIRANDA: *Manual para el gobierno de los ayuntamientos de Navarra: comprende todos los negocios y disposiciones legislativas que tocan á las facultades de dichos Ayuntamientos* (Pamplona, 1846, p. 9), afirma que la vieja tutela del Consejo Real era algo insoportable, costoso y perjudicial para la Administración municipal, pues “los Ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación al Tribunal”.

127 Luis Oroz participó en las conversaciones conducentes al Convenio de 1925 y en 1921. Dos años antes, en una conferencia pronunciada en 1919 en la primera Asamblea de Administración Municipal Vasca organizada por la Sociedad de Estudios Vascos, hizo una durísima crítica de la injerencia de la Diputación en la vida municipal, que no dudó en calificar de antiforal. Transcribimos alguna de sus contundentes afirmaciones: “Es de notar cómo en los tiempos de mayor absolutismo lograron nuestros Municipios conservar la libertad para su administración en grado superior a los del resto de España, valiéndose para ello del apoyo decidido que en todo tiempo les dispensaron las Cortes y cómo también fue aspiración constante de éstas el limitar todo lo posible la intervención del Poder político en los negocios de los pueblos. (...)”

En diversas resoluciones oficiales se ha sentado como doctrina legal que la Diputación tiene sobre los Municipios navarros las más amplias facultades para intervenir en todos los actos de su administración, fundándose en que el artículo 6.º citado de la Ley del 41 somete a su dependencia el ejercicio de las atribuciones forales.

Semejante doctrina es a nuestro juicio de lo más peligrosa, inexacta y antiforal.

Ordenanzas o acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor” (Base 12). Y también por el establecimiento de un Tribunal Administrativo delegado de la Diputación para resolver los recursos de alzada contra las disposiciones y actos de los Ayuntamientos” (Base 11). Recordemos que ambas medidas habían sido propuestas por la comisión redactora de las Bases que aprobó la Asamblea.

La primera de las garantías, la conversión del Consejo Administrativo en una cámara de representación municipal, se cumplió inmediatamente después. El 15 de enero de 1926 la Diputación aprobó el nuevo reglamento para la constitución y funcionamiento del Consejo Administrativo, que el 18 de mayo del mismo año acordaría llamarse Consejo Foral Administrativo de Navarra¹²⁸.

Pero en cuanto a la atribución de la resolución del recurso de alzada contra las disposiciones y actos administrativos, la Diputación se lo tomó con parsimonia. La creación del Tribunal Administrativo delegado tendría lugar, a propuesta de la Diputación, por acuerdo del Consejo Foral Administrativo de 24 de junio de

Es peligrosa porque borrando la personalidad del Municipio pone su destino en manos de la Diputación; inexacta, porque si bien el precepto aludido determina que las atribuciones de los Ayuntamientos navarros han de ejercerse bajo la dependencia de la Diputación, añade que han de serlo con arreglo a *su legislación especial*; de donde se deduce claramente que esta Corporación solamente podrá atribuirse las facultades que las leyes navarras le reconocen; y es antiforal, porque pugna según hemos visto con el espíritu y la tendencia de las leyes de nuestras Cortes. (...)

Sobre estas facultades tiene [la Diputación] en general la de intervenir en alzada en toda clase de recursos que se promueven contra las resoluciones tomadas por los Ayuntamientos en los asuntos de la competencia foral, sin restricción ninguna que establezca los límites de su competencia, suspendiéndolos cuando lo estima conveniente.

Vemos por este ligero resumen que las atribuciones que la Diputación de Navarra ejerce sobre la administración de los Municipios son mucho más extensas que las reconocidas en las leyes de nuestras Cortes al Consejo Real y Diputación del Reino, que le fueron transmitidas. ¿A qué obedece este cambio?

Para nosotros la explicación es muy sencilla. Obedece principalmente al olvido o desconocimiento de nuestro derecho tradicional, y a la influencia de la legislación común”. (Luis OROZ ZABALETA: *Aplicación del principio de autonomía municipal en derecho histórico de Navarra y en el régimen actual*, en la obra colectiva *Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta. Estudios de Derecho Público de Navarra*, Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 1986, p.35-39.)

Luis Oroz fue nombrado en 1921 secretario de la Diputación después de haber desempeñado desde 1913 el cargo de vicesecretario. Era vicepresidente en aquellos momentos su tío Lorenzo Oroz. Ejerció el cargo de secretario hasta su jubilación en 1945, en que fue sustituido por José Uriz. Fue el principal administrativista de Navarra en la primera mitad del siglo XX.

1964¹²⁹. Hay que decir que la Base 11 del Convenio de 1925 confería la iniciativa de creación del Tribunal a los Ayuntamientos e, incluso, a la mayoría de los electores de Navarra acordada por los trámites del referéndum¹³⁰. En 1967 expresamos la opinión de que esta tardanza de casi cuarenta años podría ser debida al deseo de demostrar que la constitución del Tribunal no se debía a la presión de Calvo Sotelo sino a la soberana decisión de Navarra¹³¹. Es verdad también, como señala acertadamente Miguel Izu, que las convulsiones políticas vividas tras el fin de la Dictadura, la caída de la Monarquía, la guerra civil y la larga posguerra no fueron “momentos propicios para que se abordara la cuestión de creación”¹³². Ahora nos inclinamos a pensar que, si bien pudo haber concurrencia de todas las circunstancias referidas, la razón fundamental del retraso en la creación del Tribunal fue que el recurso de alzada era un instrumento más de control político de los Ayuntamientos por parte de los diputados forales de los alcaldes que con arreglo a las leyes del régimen franquista eran sus electores. Hubo por tanto que esperar a la llegada de la Diputación

128 El primer Consejo lo componían 37 vocales. Haciendo una interpretación “sui generis” del concepto de “fuerzas vivas”, los 7 diputados forales serían consejeros, 11 representarían a las fuerzas vivas y los Ayuntamientos tendrían 19 consejeros, es decir, la mitad más uno. El vicepresidente de la Diputación Foral sería a su vez presidente del Consejo. La composición del Consejo Foral se variaría en 1935, 1949, 1967 y 1974. En la de este último año el Consejo pasó a contar con 57 vocales: 7 diputados, 3 ex diputados, 12 representantes de las fuerzas vivas, 3 del Consejo de Trabajadores, 3 del Consejo de Empresarios y 29 de los Ayuntamientos. En mi tesis doctoral *Origen y fundamento del régimen foral* publicada en 1968 al tratar del Convenio de 1925 inserté el siguiente comentario: “Si desde el punto de vista estrictamente jurídico, la Diputación no puede, sin alterar el Pacto-ley de 1841, otorgar al Consejo facultades decisorias en materias administrativas no municipales, en su mano está revitalizarlo convocándolo más a menudo para pulsar y seguir fielmente su opinión, pero sobre todo acomodando su composición a las necesidades de los momentos presentes. Se impone sobre todo una amplia representación de los sectores sociales. La sociedad de Navarra está atravesando en estos momentos la fase de transición hacia el desarrollo industrial. El número de trabajadores no agrícolas ha aumentado extraordinariamente, y no es justo, ni tampoco prudente, dejar sus intereses al margen del Consejo”. El Consejo dejaría de existir en 1979 como consecuencia de la creación del Parlamento Foral de Navarra, que asumiría sus competencias en materia municipal (Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales, *Boletín Oficial del Estado* nº 24, de 27 de enero de 1979).

129 El primer Reglamento orgánico del Tribunal se aprobó el 29 de diciembre de 1964. Estaba integrado por cuatro miembros letrados y un secretario fedatario. Durante el primer año ejercería la presidencia el vocal de mayor edad y la renovación se produciría por rotación anual según orden de edad. El nombramiento recayó en los letrados Juan Echandi Indart, Jesús Luis Iribarren Rodríguez, Arturo Azpíroz Barcos y Francisco Salinas Quijada, todos ellos abogados en ejercicio de reconocido prestigio.

130 La Base 11 decía así: “La Diputación organizará un Tribunal administrativo, con funciones delegadas de la misma, para resolver los recursos en que entiende esta Corporación, a petición: a) De los Ayuntamientos que, cualquiera que sea su número, representen la mayoría de los habitantes de Navarra. b) De las dos terceras partes de Ayuntamiento s de la misma. c) De la mayoría de los electores de Navarra, acordad por los trámites del “referéndum”. También habrá de organizarse el Tribunal cuando lo acuerden las dos terceras partes de los Vocales que deben constituir el Consejo administrativo”.

131 Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral*, ob. cit., p. 467.

132 Miguel IZU BELLOSO: *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona, 2004, p. 41.

en 1964 presidida por Félix Huarte, que abordó un ambicioso plan de reforma y modernización de la Administración navarra, para que la Diputación tomara la decisión de excitar la iniciativa del Consejo Foral, prevista en las Bases¹³³.

En el informe elevado a la consideración de la Diputación, de fecha 10 de noviembre de 1925, los comisionados designados para negociar con Calvo Sotelo reconocían que el Decreto-Ley de armonización del régimen foral con el Estatuto municipal “no ha salido a nuestro dictado”. Sin embargo se mostraban satisfechos por cuanto dicha disposición “aparte de imperfecciones y lunares de toda obra, en el aspecto foral, que es para nosotros y para Navarra el fundamental, el Decreto ley contiene la manifestación clara, absoluta y terminante de que la aplicación del Estatuto y a su adaptación a Navarra, al traducirla en ley viva para Navarra, exigía como requisito inevitable la aprobación de la Diputación (...). Y esto es el reconocimiento explícito por el Poder legislativo de hoy, de que nuestro régimen no puede ser cambiado sin la voluntad de Navarra, encarnada y representada, como siempre, por su Diputación foral. Es decir, el respeto a nuestro fuero, la intangibilidad de nuestro régimen, confesados por la Soberanía del Estado español”¹³⁴.

133 En la actualidad la alzada ante el Tribunal Administrativo, del que Izu forma parte, es un recurso potestativo a partir de la Ley Foral 2/1986, de 17 abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales. De modo que el recurso de alzada dejó de ser obligatorio, pudiendo los administrados recurrir directamente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativo. Reconocemos habernos equivocado al estimar que la nueva regulación suponía el fin del Tribunal Administrativo, opinión que sustentamos en un artículo titulado “*Réquiem por un Tribunal Foral*” (*Diario de Navarra*, 7 de mayo de 1986). En 2013 el Tribunal dictó 7.041 resoluciones de las que únicamente 98 fueron recurridas, es decir, el 1,39%. Además, el porcentaje de resoluciones revocadas por los tribunales durante ese año fue tan solo del 0,57% (40 resoluciones). Eso quiere decir que los ciudadanos han optado por un recurso de tramitación ágil, conformándose con sus resoluciones.

134 Véase el texto íntegro del informe de los comisionados José M^a Modet, Wenceslao Goizueta, Ignacio Baleztana, Lorenzo Oroz, Pedro Uranga, Joaquín Beunza y Luis Oroz, secretario en *Legislación Administrativa de Navarra*, Apéndice de 1925, Este último finalizaba su conferencia de 1919 antes citada con las siguientes “consecuencias finales”: “1^a. Que el régimen municipal de Navarra exige una revisión profunda, para que evitando la confusión producida por la concurrencia de dos legislaciones distintas, se organice en conjunto bajo un pensamiento común, tomando como punto de partida para la realizar esta labor el derecho municipal vigente a la promulgación de la de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones necesarias, para atender a las necesidades de los tiempos actuales. 2^a. Que en dicha reforma deben formularse de manera clara y precisa las facultades propias de los organismos municipales, con el criterio de autonomía señalado por la tradición foral, de manera que reduzca la intervención que ejerce actualmente la Diputación, a los asuntos de interés capital para la vida del Municipio como son los referentes a la enajenación y gravamen de los bienes comunales, contratación de empréstitos de importancia, implantación de nuevos impuestos, si estos no se hallan especificados den forma general, etc. etc., y a aquellos otros actos que afecten un interés general y público como el fomento y conservación de los Montes, exigiendo en los demás casos el exacto cumplimiento de la ley, sin perjuicio de que dicha intervención se extienda a otros actos de la vida municipal cuando sean los mismos Municipios quienes lo soliciten”. (OROZ ZABALETA. Luis: *Homenaje a D. Luis Oroz*, ob. cit., p. 40-41.). Al pronunciar estas palabras, el secretario de la Diputación no podía suponer que seis años después participaría en una negociación cuyo resultado sería plenamente coincidente con su pensamiento.

El Convenio de 1925 podría considerarse como un paso hacia adelante en línea con las aspiraciones de reintegración foral. Durante la II República la cuestión foral quedaría en un segundo plano ante el debate sobre la autonomía y la pretensión de constituir una Región autónoma al amparo de la Constitución republicana de 1931¹³⁵.

135 Al poner punto final al relato del intento de reintegración foral de 1918-1919 debo salir al paso de una alusión errónea de la que soy objeto en la obra de Jimeno Jurío tantas veces citada (p. 335). En el epígrafe titulado “Así se escribe la historia” dice lo siguiente: “Jaime Ignacio del Burgo ni siquiera menciona esta campaña foralista, la asamblea, ni las gestiones posteriores en Madrid”. En nuestra tesis doctoral *Origen y fundamento del régimen foral*, ya citada, tras estudiar con todo detalle los acontecimientos que condujeron a la Ley de 1839 así como la gestación de la Ley Paccionada o Pacto-ley de 1841 inserté un capítulo –el XV- titulado “Ciento veinticinco años de vigencia de 1841”. En una breve introducción anuncié el contenido del referido capítulo: “Damos a continuación *una serie, no exhaustiva, de disposiciones relativas al régimen foral*, que acreditan su permanente vigencia durante 125 años”. Ese es el motivo porque no hay ninguna referencia al intento fracasado de reintegración foral de 1918-1919.