

TERCER CONGRESO GENERAL DE HISTORIA DE NAVARRA
NAFARROAKO KONDAIRAREN HIRUGARREN BATZARRE OROKORRA

Pamplona, 20-23 septiembre de 1994



Área III. EL MUNDO DE LAS IDEAS

Ponencia IV

**ANTECEDENTES Y CONSECUENCIAS DEL
FRACASADO PROYECTO DE RÉGIMEN FORAL DE
1919**

JESÚS M^a FUENTE LANGAS

Esta comunicación pretende subrayar la importancia del planteamiento autonómico suscitado en Navarra en los últimos años de la Restauración, cuyo momento culminante no radicó solamente en la Asamblea pro-reintegración foral de diciembre de 1918 y sus antecedentes sino también en la configuración de un proyecto de régimen foral en 1919 que diversos condicionantes lo hicieron inviable, pero que en absoluto invalida su importancia.

Desde que los nacionalistas catalanes reivindicaron la creación de un Estatuto de autonomía en 1916, el movimiento autonómico incidió fundamentalmente en aquellas regiones que, como el País Vasco, disponían de un régimen especial administrativo basado en los conciertos económicos que fue aprovechado por varias fuerzas políticas que juzgaron oportuno este momento para plantear sus aspiraciones regionales¹. De inmediato, varios representantes de las Diputaciones vascas anunciaron, mediante un telegrama remitido por el Presidente de la Diputación Guipuzcoana, su presencia en Pamplona porque estaban interesados en el concurso de Navarra para «renovar la afirmación del deseo de la autonomía del país Vasco-Navarro». La Diputación decidió convocar al Consejo Administrativo con el fin de tratar sobre la conveniencia de que la Diputación navarra se asociase a la iniciativa propugnada por sus homólogas vascas². Estas reivindicaciones autonómicas coincidieron con una crisis general de la política española del momento acuciada por la coincidencia de la rebeldía de los parlamentarios ajenos a los partidos gubernamentales, de una huelga revolucionaria y la primera eclosión de irredentismo en los funcionarios³.

La reunión de las Diputaciones vascas y navarra celebrada el día 10 en Pamplona demostró cuán dispares eran sus respectivos posicionamientos. El objetivo general de la misma planteó el deseo de reivindicar «nuestro régimen especial y después que

¹ ESTORNES ZUBIZARRETA, Idoia, *La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko-lkaskuntza (1918-1931)*, vol. I, pgs. 143 ss.

² Libro de Actas de la Diputación, núm. 175, Sesión 10 de julio de 1917, pgs. 23-23v. Telegrama del Presidente de la Diputación de Guipúzcoa al Vicepresidente de la Diputación foral de Navarra, Antonio Baztán. «Mañana seis tarde acudirán Comisiones Diputaciones Vascas a esa Diputación para tratar importante asunto».

³ ANDRÉS GALLEGO, José, *Historia Contemporánea de Navarra, Pamplona, ELSA, 1982, pg. 187.*

esto sea aceptado, concretar cada Diputación lo que sea de interés especial para ellas». El Presidente de la Diputación vizcaína. Sota, recalcó la conveniencia de aprovechar estos momentos que «considera los más favorables para procurar la satisfacción de nuestras legítimas aspiraciones por la acción común de las cuatro Diputaciones». Sin embargo, el vicepresidente de la Diputación foral de Navarra, el liberal Baztán enfatizó en la dificultad para formar un juicio concreto acerca de la situación 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 Ley paccionada de 16 de agosto de 1841», imposibilitando, en consecuencia, que pueda pretenderse «la alteración de este régimen sin que precedan los asesoramientos convenientes y estudio necesario sobre tan importante y trascendental asunto»⁴. El único acuerdo adoptado consistió en celebrar otra reunión el día 16.

En realidad, la intervención de Baztán, independientemente de las simpatías con que tanto él como otros políticos navarros acogieron las reivindicaciones de las Diputaciones vascas, expresó implícitamente su discernimiento sobre el origen de los regímenes especiales que disfrutaban ambos territorios por cuando resaltó que la autonomía económico-administrativa de Navarra comenzó a raíz de la ley paccionada de 1841, es decir, consecuencia de un pacto entre el Estado y Navarra, mientras que la autonomía administrativa de las Diputaciones vascas se sustentaba en los conciertos económicos, una concesión gubernamental tras la pérdida de sus fueros en 1876. Ciertamente, las relaciones entre Navarra y el Estado no atravesaban una fase de buena armonía, como lo atestiguaba el secretario de la Diputación, Luis Oroz, en una de sus obras, al presentar una panorama desalentador centrado no sólo en la existencia de frecuentes y diversos contrafueros, sino también ante la impasibilidad y despreocupación demostrada por las autoridades navarras en el acometimiento de estos problemas, añorando la época de las Cortes de Navarra, a cuya supresión Oroz atribuyó la causa de estos contratiempos⁵. No fue ninguna casualidad que la

⁴ *Libro de Actas del Consejo Administrativo (1913-1925), Sesión 12 de julio de 1917, pgs. 38-39.*

⁵ *OROZ ZABALETA, Luis, Legislación Administrativa de Navarra, Pamplona, 1917, pgs. 6-9, citado en ESTORNES ZUBIZARRETA, op. cit., pgs. 145-146, «la causa principal de esto es el estado de atraso en que se encuentra toda nuestra legislación, por efecto de la supresión de las Cortes navarras, únicos organismos que podían reformarla y darle vida en armonía con las necesidades y el progreso de los tiempos».*

necesidad de restablecer las Cortes navarras apuntada de manera implícita por Oroz en su obra coincidiese cronológicamente con todo el proceso autonómico al mismo tiempo que los diputados forales y la mayoría de los consejeros expresasen el temor ante las consecuencias que este mismo proceso generase en el régimen foral unido al convencimiento jurídico del origen del mismo distinto del vascongado.

En efecto, el Consejo Administrativo, constituido por los miembros de la Diputación y por todos los ex-diputados forales desde la reforma de este organismo propiciada en 1901, acordó por mayoría aconsejar a la Diputación que no acudiese a la reunión propuesta por las Vascongadas prevista para el día 16 en atención a las circunstancias políticas por las que atravesaba España. Las intervenciones de los consejeros suscitaron un apasionado debate que considerados menester detenernos porque apreciaremos las diversas reacciones de una parte representativa de la clase dirigente política navarra del momento aglutinadas básicamente en torno a dos concepciones antagónicas de entender e interpretar la autonomía navarra⁶. La primera de ellas propugnó la inconveniencia de la reunión en atención a las circunstancias políticas del momento. Sus promotores más destacados fueron Uranga, Escudero, Astiz, Gaztelu, Martínez de Azagra, Lorenzo Oroz y Gastón, cuyos argumentos se basaron en los siguientes puntos:

a) La situación jurídica actual de Navarra originada en 1841 hacía innecesaria y hasta inconveniente la reunión con las Diputaciones vascas puesto que cabía la posibilidad de que pudiera confundirse la situación legal de aquellas provincias y la de Navarra en orden a las facultades autonómicas. Declinar la invitación de Vascongadas significaría evitar que pudiera comprometerse las posiciones alcanzadas por Navarra «que tienen su origen en la Ley de 1841 a la que siempre se ha aferrado esta provincia» (el conservador Astiz) El liberal Gastón consideró que la reivindicación autonómica de las provincias vascas figuraba el deseo de traspasar la barrera de una mera autonomía económico-administrativa y que esto podía ser perjudicial para los intereses de Navarra, por lo cual rechazó toda participación en la acción común porque el régimen legal de las Vascongadas era «muy diferente y menos firme que el nuestro»⁷.

⁶ *Libro de Actas del Consejo Administrativo (1913-1925). Sesión 12 de julio de 1917, pgs. 39v-44v.*

⁷ *Ibidem, pg. 44v.*

b) La mayoría de los intervinientes recalcaron las dificultades políticas del momento fundado en el temor, expresado por políticos conservadores principalmente como Gaztelu, Elorz, Martínez de Azagra y, sobre todo, Uranga, de que si recabasen las Diputaciones vascongadas, con el concurso de la de Navarra, el reconocimiento y ampliación de la autonomía, todo ello repercutiría en el movimiento autonomista iniciado en Cataluña al imprimir a éste una fuerza y aliento en su confrontación con el Estado. «Y en esta situación -insistió Uranga-, caso de que fuera vencida Cataluña pudiera acaso verse también Navarra en el peligro de que se perdiera o cercenara el régimen que hoy disfruta»⁸.

c) Al mismo tiempo que resaltaron la inoportunidad de una acción reivindicativa común con las Vascongadas, no faltaron quienes, como el propio Uranga o Lorenzo Oroz, hicieron hincapié en que esta postura abstencionista en absoluto podía interpretarse como un acatamiento a la situación del régimen actual de Navarra en cuanto a la interpretación y aplicación del mismo, pues reconocieron que en todas las gestiones con el Estado, éste siempre procuró el cercenamiento de los derechos y atribuciones de Navarra. La única diferencia en los planteamientos esgrimidos por Oroz y Uranga gravitó en que mientras el primero advirtió del peligro que suponía para Navarra «cuanto suponga aislamiento para la reintegración y defensa de nuestro régimen autonómico», el segundo inquirió, tras manifestar su disconformidad con la interpretación que el Estado efectuaba del régimen autonómico, que «la Diputación y Navarra deben procurar oportunamente su ampliación justa y conveniente»⁹.

Por el contrario, fueron muy pocos los consejeros que, vinculados al partido carlista, mostraron una discrepancia abierta frente a los postulados anteriores. Así, Esteban Martínez Vélez recordó las manifestaciones de acendrados «sentimientos de españolismo» pronunciados por los representantes vascos en la reunión del día¹⁰ y cuyas reivindicaciones autonómicas deseaban exponer «dentro de la legalidad» a fin de eludir toda sospecha sobre el carácter de sus propósitos. Además pretendían plantear sus aspiraciones al Gobierno antes de la constitución de la Asamblea de

⁸ *Ibidem*, pg. 41.

⁹ *Ibidem*, pgs. 41v-43v. *Uranga consideró conveniente proponer a las Diputaciones Vascongadas y después al Gobierno, la mediación de las Diputaciones vascas y a la de Navarra «en el estudio del conflicto agudo con Cataluña, pues esto serviría en todo caso para hacer constar que Navarra, en situaciones difíciles, lejos de ser un elemento perturbador, ha querido serlo de pacificación».*

¹⁰ *Ibidem*, pg. 40v.

parlamentarios de Cataluña «para que no pudiera suponerse que eran inspirados por ésta», por lo cual el Consejo debía pensar en los inconvenientes «que pudiera ofrecer negar ahora la cooperación demandada a Navarra» 10. Severiano Blanco resaltó que Navarra no podía tener como ideal la Ley de 1841 y Joaquín Beunza manifestó la necesidad de fijarse en una cuestión fundamental: «si estamos satisfechos con la ley de 1841 y con la interpretación y aplicación que de la misma hace el Estado». Para el destacado dirigente carlista, Navarra deseaba ampliar y mejorar su autonomía en términos que «no ofrezca el menor peligro para los intereses de la Patria española» por lo que consideró imprescindible para que esta aspiración fuese una realidad «la unión de Navarra con las Vascongadas» no apreciando peligro alguno para los intereses de España. Por consiguiente, Navarra debía ofrecer su concurso a las Diputaciones Vascongadas en la realización de dichas gestiones, supeditándolo a que «precedan a toda gestión declaraciones del más ferviente españolismo de las cuatro Diputaciones y de que aplazaran éstas toda gestión en el sentido indicado, testimoniando de este modo sus sentimientos patrióticos y de amor a España, si hay otros asuntos nacionales que así lo aconsejen»¹¹.

Planteada de esta manera la cuestión, la reunión del Consejo Administrativo concluyó con la presentación y posterior votación de tres proposiciones: la primera fue formulada por Uranga en la que, tras solicitar que constase en la comunicación que se dirigiese a las Diputaciones «hermanas» el reconocimiento de la justicia de sus aspiraciones, aspiraciones de afirmación y ampliación de la autonomía que «también tiene para Navarra, pero que en los momentos actuales y con las dificultades notorias y graves que atraviesa España, considera inoportuno formular ahora estas peticiones»; la segunda fue presentada por Amorena y se basó en parecidos términos a los empleados por Uranga en cuanto a la petición de autonomía que la Diputación expondrá al Gobierno cuando lo estimase conveniente; y la última, defendida por Beúnza, difería completamente de las anteriores y constaba de dos partes por cuanto por un lado, propugnaba la asistencia de Navarra a la reunión que proyectaban las Diputaciones vascas con el fin de que, unidas a las mismas, se ofreciesen al Gobierno tanto para todo «cuanto interese a la Patria española, así como para la solución de los graves problemas que las actuales circunstancias tengan planteados o puedan plantear» y, por otro lado, el deseo unánime de las cuatro Diputaciones de

¹¹ *Ibidem*, pg. 42v. El consejero Félix Amorena, maurista, fue el único que declaró que ni el Consejo ni la Diputación eran quienes debían considerar sobre la oportunidad o inoportunidad de la actuación y peticiones de las Diputaciones vascas «sino el Estado que ha de conocerlas». *Ibidem*, pg. 42.

que, una vez que el Gobierno superase esos problemas que embargaban su atención «se resuelva en sentido favorable a las cuatro provincias el problema autonómico, teniendo en todo momento presente el régimen jurídico especial que diferencia a Navarra de las Vascongadas»¹².

La mayoría del Consejo votó que no consideraban oportuno asociarse con las provincias vascas¹³. En consecuencia, la Diputación remitió una carta a Ladislao de Zabala, Presidente de la Diputación guipuzcoana, en que, tras reflejar la viva simpatía y entusiasmo de la Corporación navarra por las aspiraciones autonomistas del País Vasco, lamentaba no poder asociar su concurso a las gestiones que proyectaban practicar las Diputaciones vascas «en atención a las dificultades notoriamente difíciles porque atraviesa la Patria, las cuales inducen a esta Diputación a aplazar toda demanda sobre dicho objeto, sin perjuicio de formularla cuando Navarra lo estime conveniente»¹⁴. A pesar de todo, tres diputados forales asistieron, a título particular, a la Asamblea de Vitoria, celebrada el día 16 de julio, en la que los representantes vascos acordaron, como puntos fundamentales, solicitar de los Poderes públicos, dentro de la Nación española, tanto para las Diputaciones como para los Municipios una «amplia autonomía que esté en consonancia con las constantes aspiraciones del país» y rogaron a los diputados navarros presentes en el acto que transmitiesen a su

¹² *Ibidem*, pgs. 43-v-44v. Una intervención del diputado foral Francisco Usechi acerca de si la Diputación foral de Navarra debía acudir o no a la reunión con las Diputaciones vascas «en la que se fijará la petición o súplica que se ha de elevar al Gobierno y que en el supuesto de que se opine que se debe asistir a la dicha reunión, si ha de hacerse con la norma señalada en la proposición del señor Beunza» provocó la presentación de una cuarta proposición del tenor siguiente: ¿Considera el Consejo oportuno que se asocie ahora la Diputación de Navarra a las gestiones que proyectan practicar las de las provincias Vascongadas?. *Ibidem*, pg. 44v.

¹³ *Ibidem*, pgs. 44v-45. Votaron en contra Elorz, Bermejo, Gaztelu, Uranga, Elizondo, Astiz, Escudero, Gastón, Amorena y Martínez de Azagra. Votaron a favor de asistir a la reunión, pero condicionada su acción a los términos consignados en la propuesta del político carlista, Blanco, Oroz, Larraya, Morte, Garjón y el propio Beunza.

¹⁴ Libro de Actas de la Diputación, núm. 175, Sesión 13 de julio de 1917, pgs. 24-24v. Solamente el diputado carlista, Francisco Martínez Alsúa votó en contra por entender que Navarra no podía desatender la invitación porque asistir a la reunión en las condiciones propuestas por Beunza «salva completamente las dificultades de todo orden que pudiera presentarse» y calificó el acuerdo de la Diputación como «impolítico» y «de funestas consecuencias tal vez para el futuro». *Ibidem*, pg. 25.

Corporación el deseo de «establecer una mayor aproximación entre las cuatro provincias que integran la región vascongada»¹⁵.

En vista de las circunstancias, la Diputación acordó nuevamente convocar al Consejo Administrativo a una reunión que tendría lugar a finales de julio, el cual, tras una reñidísima votación demostrativa de la gran división existente en el seno de este organismo, ratificó el anterior acuerdo adoptado por la Diputación de no asociarse a las gestiones de las Diputaciones vascas y posponer la reclamación de una ampliación de la autonomía navarra cuando lo estimasen oportuno. De todas formas, las intervenciones de los distintos consejeros, cuyos argumentos supusieron genéricamente una reiteración de los manifestados en la reunión anterior del Consejo, denotaron no sólo la plasmación de las dos posturas ya conocidas entre los partidarios de asociarse con las Vascongadas en una acción común y sus detractores, sino también en una mayor radicalización en estas dos tendencias interpretativas sobre el futuro régimen autonómico navarro.

En efecto, mientras un grupo se mostró favorable al mantenimiento incólume del régimen foral existente originado en la Ley de 1841 resaltando la necesidad de resolver los conflictos forales existentes mediante la aplicación de una política pactista con el Estado, circunstancia que diferenciaba el origen del régimen peculiar de Navarra respecto al de otras regiones históricas, y asimismo formularon que la hipotética modificación de la Ley de 1841 sólo podía efectuarla otra Diputación investida de plenos poderes y tras el previo conocimiento del país, otro grupo partidario de asociarse con las Vascongadas estimó que la pervivencia de dicho régimen colmaba mínimamente sus aspiraciones autonómicas, de tal modo que su reivindicación máxima, aun conscientes de las dificultades que ello entrañaban de

¹⁵ *Los diputados navarros presentes fueron su Vicepresidente, el liberal Antonio Baztán y los carlista Francisco Martínez y Javier Sanz. Sobre los pormenores de la Asamblea de Vitoria, ESTORNES ZUBIZARRETA, op. cit. pgs. 149-155.*

cara a su consecución definitiva, demandaba la reintegración completa del régimen foral anterior a 1839¹⁶.

La Diputación trató de zanjar el asunto acordando aplazar una resolución hasta tanto se pueda apreciar y estudiar «las aspiraciones y deseos del país». El diputado carlista Martínez Alsúa discrepó de este acuerdo y formuló voto particular abogando porque Navarra no se abstuviera de involucrarse en este movimiento autonomista iniciado por «las provincias hermanas de raza» que debía desembocar en el restablecimiento absoluto del régimen foral «partiendo de la Ley de 1841 para llegar al Estado de plenitud anterior a la Ley de 1839»¹⁷.

EL PROYECTO DE RÉGIMEN FORAL DE 1919. LA PONENCIA DE LOS LETRADOS.

Las consecuencias latentes en la Primera Guerra Mundial, con la previsible disgregación de los imperios zarista, austro-húngaro, otomano, unidas a la teoría wilsoniana del derecho de todos los pueblos a regirse como ellos dispusieran, revitalizó si cabe un asunto que ya había calado en aquellas regiones donde los partidos nacionalistas disfrutaban de una gran presencia -Cataluña y País Vasco- o estaban en vías de influir en el panorama político como Navarra. De esta manera, la identificación de objetivos en cuanto a la autonomía posibilitó un acercamiento entre los carlistas y los nacionalistas navarros que se manifestó en la designación de Manuel de Aranzadi como disputado a Cortes por Pamplona en 1918. También los restantes partidos políticos propugnaban la autonomía de Navarra, aunque difiriendo de los otros en el límite a interpretación de la misma.

¹⁶ Libro de Actas del Consejo Administración de Navarra (1913-1925). Sesión 29 de julio de 1917, pgs. 45v-56v. Quienes votaron a favor de ratificar el anterior acuerdo de la Diputación y, en consecuencia, se mostraron partidarios de la primera tendencia fueron: Astiz, Gastón, Goizueta, Elizondo, Amorena, Gaztelu, Escudero, Uranga, Antonio Martínez, Elorz y Bermejo, estos dos últimos por escrito que fueron aceptados como votos. Votaron a favor de que la Diputación rectificase su anterior acuerdo y que gestionara la completa reintegración del régimen foral de Navarra, simultaneando sus gestiones con las provincias vascas, Garjón, Morte, Larraya, Zabaleta, Iturria, Blanco, Martínez Vélez y Lasantas. Beunza reiteró su propuesta presentada en la sesión del Consejo anterior.

¹⁷ Libro de Actas de la Diputación, núm. 175. Sesión 3 de agosto de 1917, pgs. 72v-74.

Mientras la prensa navarra caldeaba el ambiente mediante las fricciones entre diversos medios representantes de las dos tendencias en pugna, desde otras partes se solicitó a la Diputación la reivindicación de la autonomía por los procedimientos que estimase eficaces¹⁸. El Ayuntamiento de Pamplona aprobó una moción en la sesión del 20 de noviembre de 1918 presentada por la minoría carlista recabando a la Diputación que reclamase ante las Cortes la plena reintegración foral y la consiguiente derogación de la Ley de 1839 amén de requerir la adhesión de todos los ayuntamientos navarros para ese fin. En vista de todo ello, la Diputación decidió convocar una Asamblea de representantes municipales, diputados a Cortes, diputados forales y miembros del Consejo Administrativo de Navarra con el fin de tratar si la Diputación debía pedir al Gobierno la derogación de la Ley de octubre de 1839¹⁹.

La Asamblea despertó una expectación inusitada y Pamplona parecía una fiesta. Sin embargo, la proposición que se presentó nada tenía que ver con las consignadas por muchos ayuntamientos navarros siendo un claro reflejo de la confrontación, ya anticipadas en las sesiones anteriores del Consejo Administrativo, de los dos conceptos de reintegración foral que tendrán amplia vigencia en el devenir político navarro. El primero de ellos figuró en la propuesta que, aprobada por aclamación en la Asamblea, estableció el propósito de «partiendo del régimen jurídico actual», restaurar la integridad de las facultades forales de Navarra sin quebranto de la unidad de España y con la derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan. Es decir, una reintegración foral sobre el respeto a la Ley de 1841. La segunda corriente, auspiciada fundamentalmente por los nacionalistas, recabó la derogación de la Ley de 1839, que también implicaba una revocación de la Ley de 1841, o sea, la recuperación de la soberanía de Navarra en todos los órdenes tal como se encontraba al término de la primera guerra carlista. El otro acuerdo importante de la Asamblea preveía la constitución de una Comisión que se encargaría de estudiar y proponer en su día las bases del nuevo régimen.

¹⁸ Así las numerosas controversias suscitadas entre *El pensamiento Navarro* y *Diario de Navarra*, el primero partidario de la reintegración foral plena anterior a 1839 y el segundo postulando el mantenimiento de la autonomía navarra a partir de la Ley de 1841.

¹⁹ No nos extenderemos en las pormenores de la Asamblea por ser suficientemente conocidos. Véase ARBELOA MURU, Víctor Manuel, *Navarra ante los Estatutos (1916-1932)*, Pamplona, ELSA, 1978, pgs. 11-21, HUICI URMENETA, Vicente y otros, *Historia Contemporánea de Navarra*, San Sebastián, Txertoa, 1982, pgs. 116-121.

La Diputación encomendó a sus asesores forales Lorenzo Oroz, Pedro Uranga, Félix Amorena y Joaquín Beunza la redacción de una ponencia que serviría de base para la posterior actuación de la Comisión que concretaría las bases del mencionado régimen²⁰. Dos fueron los aspectos esenciales que sobresalieron en la potencia: en primer lugar, la necesidad imperiosa de trasladar la cuestión navarra al régimen de pacto o concierto, de la plasmación de un acuerdo entre el Estado y Navarra. Por ello, los asesores estimaron acertadamente que se debía partir del régimen jurídico anual, por muy incompleto y diminuto que sea, porque permitía a los navarros recabar que el nuevo régimen sea concertado y no simplemente otorgado; en segundo lugar, la reintegración foral era una devolución de las facultades y derechos que les fueron arrebatados a Navarra por el Estado y nunca una concesión graciable, una delegación de derechos que hacía el Estado a Navarra. Los ponentes consideraron indispensable que tanto la Diputación como los representantes navarros en Madrid gestionasen la aprobación de una «base adicional» que autorizase al Gobierno la negociación de un régimen autonómico con Navarra.

Conviene detenernos en la ponencia de los letrados, en la que hemos entresacado sus puntos determinantes, ya que sirvió de rechazo al proyecto de Ley de Autonomía que redactó a primeros de enero de 1919 una Comisión extraparlamentaria creada a instancias del Gobierno presidido por Romanones, especialmente lo establecido en los artículos segundo y tercero de dicho proyecto por cuanto Navarra no podía aceptar que su reconocimiento como Región y su reintegración foral, se acomodase al mismo porque «esos preceptos se refieren a Regiones que lo fueron en la historia, pero que hoy tienen como tales desvanecido el concepto de su personalidad». Si el proyecto de Ley de Autonomía reconocía la personalidad histórica de Cataluña como región. Navarra no necesitaba una demostración previa de tal condición en la medida que poseía una «personalidad definida y concreta» avalada por «sus títulos históricos

²⁰ Esta potencia fue presentada a la Diputación el 18 de enero de 1919. La extraordinaria preparación jurídica de los ponentes y su gran influencia en los tratamientos de los asuntos navarros hacía que sus dictámenes resultasen decisivos para la posterior actuación de la Diputación. Además, todos los asesores, junto a otros políticos navarros, firmaron los acuerdos de la Asamblea. Dicha ponencia puede verse también en *El Pensamiento Navarro*, 30/31 de enero de 1919.

y legales»²¹. En consecuencia, si Navarra disponía de una personalidad regional determinada resultaba también rechazable la idea de aceptar la reintegración foral «como una cesión o delegación de derechos que hace el Estado a la Región», un criterio percibido en la totalidad de proyecto, pero sobre todo en los dos artículos mencionados. Por ello, los ponentes insistieron en que la reintegración foral consistía en la devolución de los derechos de Navarra arrebatados por el Estado y cuya devolución «con el reconocimiento de que constituyen un patrimonio propio de Navarra, no sometido a la arbitraria voluntad del Estado, y con la derogación de todas las leyes contrarias a nuestro régimen, entre ellas, como principal, la de 25 de octubre de 1839, ha de ser la primera de reparación de éste».

El hecho de requerir la abolición de la Ley de 1839 podía interpretarse como una contradicción en el posicionamiento de los asesores por cuanto la aplicación de esa ley derivó, tras las pertinentes negociaciones entre el Estado y la Diputación, la de 1841 desde la cual se pretendía iniciar esta reivindicación en favor de la reintegración. Probablemente, los letrados pretendieron con esta demanda, al margen de procurar arrinconar una ley denostada en amplios círculos, discernir entre una Ley como la de 1839 que constituyó el anuncio de la modificación de los fueros frente a la Ley de 1841 que confirmó tal alteración mediante el establecimiento de un pacto entre el Estado y Navarra. Por ello, los asesores reiteraron la necesidad del reconocimiento de la personalidad de Navarra mediante la aprobación 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, es decir, para establecer

²¹ *Esta personalidad definida y concreta de Navarra fue calificada como «en el momento presente la más completa de España, según los propios Gobiernos lo tienen reconocido en la serie de conciertos celebrados entre el Estado y Navarra desde 1841 hasta la fecha; que no es una mera asociación o mancomunidad de Ayuntamientos, sino una personalidad independiente de tal concepto, superior a los Ayuntamientos y que ha sido forjada por una historia, una legislación y unos intereses comunes de muchos siglos. La personalidad de Navarra como Región no puede ser puesta en duda por nadie sin faltar a los más elementales principios de justicia; y no puede serlo por el Estado sin ir éste contra sus propios actos».*

mediante acuerdo, el régimen autonómico de Navarra teniendo en cuenta al hacerlo su régimen foral»²².

A la vista de la ponencia de los letrados, una comisión de la Diputación acudió a Madrid para convenir los términos en que debía redactarse la mencionada base adicional. Se pretendía que el problema de Navarra, insertó en el dictamen de la Comisión parlamentaria sobre el proyecto de ley de la autonomía, quedase segregado de las restantes regiones españolas porque Navarra disponía de una personalidad regional propia y no estaba dispuesta a que su idiosincracia foral se vulnerase en materias tan trascendentales como la organización de los municipios y a tal fin se presentaron dos bases:

1^a «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 refería a la de Autonomía), se autoriza al Gobierno para que, partiendo de esa actual régimen paccionado, concierte con la representación de Navarra el régimen foral de dicha región, sometiendo a las Cortes el acuerdo que se establezca». La 2^a base señalaba lo siguiente: «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»²³.

²² «Y parece a los informantes que no sólo en la concepción nuestra, sino en la admitida repetidamente por el Estado mismo, en esta solución lógica e irreprochable y que el Estado no podría rechazarla porque el régimen de los acuerdos o pactos en la fórmula en que, no solamente ha vivido, sino que hoy mismo vive Navarra. Porque el Estado ha reconocido antes y ahora el carácter pactado de nuestra Ley de 1841». El informe de los asesores concluía con una serie de recomendaciones a la futura Comisión, resaltando que la cuestión hacendística debía tratarse con minuciosidad y rigor puesto que presagiaban que el Gobierno dirigiría el ataque por este lado y presentaron un esquema con las materias competenciales objeto de discusión entre el Estado y Navarra que afectaban a asuntos generales (Régimen u organización Regional y Municipal, Agricultura, Comercio, Industria, Enseñanza, etc.); Orden público y Administración de Justicia; Comunicaciones; Bienes del Estado (Impuestos, Montes, Moneda, Monopolios, etc.) y el establecimiento del Pase foral, Tribunales mixtos, etc., para evitar las extralimitaciones del Estado.

²³ Libro de Actas de la Diputación, núm. 178, Sesión 14 de febrero de 1919, pgs. 171-174v.

La primera de las bases fue acogida favorablemente por los principales líderes políticos de ámbito nacional: Romanones, impulsor de la Ley de Autonomía, Maura, García Prieto, Dato, Alba, La Cierva, Alcalá Zamora, presidente de la Comisión parlamentaria, etc.; por el contrario, Víctor Pradera mostró sus escrúpulos y redactó otras fórmulas hasta que la segunda fue aceptada tanto por los comisionados navarros como por los representantes en Cortes. La diferencia entre ambas resultaba evidente ya que la primera implicaba el compromiso de alcanzar un acuerdo sobre el régimen foral entre el Estado y Navarra mientras que la segunda, impregnada de una mayor contundencia, precisaba un régimen foral definitivo, pero enfatizando en que las propuestas correspondían a los organismos navarros y, lo que es más importante, ambicionaba la plena potestad del Gobierno interior de Navarra²⁴. Fracasada la tentativa de articular la base adicional, la alternativa pendiente de los comisionados navarros consistió en averiguar cómo figuraría Navarra en el dictamen del proyecto de ley de Autonomía. Consiguieron que se estipulase un preámbulo y un artículo -el 27 del proyecto- dedicado en su integridad a Navarra y de esta manera separar el problema autonómico de esta región del relativo a todas las restantes regiones españolas.

El artículo 27 comprendía tres partes: en primer lugar, establecía la restauración de usos u organismos tradicionales en los municipios de Navarra que se podrá realizar con toda la amplitud que propugnaba la ley «oyendo a la Diputación foral, por cuyo conducto se elevarían las peticiones o cartas»²⁵; en segundo lugar, consignaba que la Diputación foral acordará si lo creyese conveniente, con la intervención de los Ayuntamientos y en la forma que mejor estimase «su propia organización foral, que comunicará al Gobierno al sólo efecto mencionado en el artículo en el apartado final de dicho artículo 20»; en tercer lugar, y la más importante, determinaba que la propia Diputación «reorganizada foralmente en su caso, propondrá al Gobierno las modificaciones que estime oportunas en el actual régimen autonómico que posee

²⁴ *La Comisión parlamentaria, por contra, rechazó esta fórmula presentada por Navarra no por su espíritu, sino por la forma. En realidad, no entraba en sus planes otorgar unas iniciales pretensiones autonómicas tan radicales.*

²⁵ *Este primer párrafo del artículo se consiguió tras la aclaración hecha por Alcalá Zamora en el sentido de que se refería únicamente a la organización de los Ayuntamientos, pero en modo alguno a las atribuciones de los mismos, respecto al cual no se tocaría en esta materia lo más mínimo del régimen pactado vigente. Esta circunstancia permitió a la Diputación mantener incólume un poder absoluto sobre los Ayuntamientos navarros. AGN, Libro de Actas de la Diputación, núm. 178. Sesión 14 de febrero de 1919, pgs. 173v-174v.*

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 aquélla a la definitiva aprobación de las Cortes mediante Ley especial»²⁶.

Ciertamente, los comisionados navarros podían sentirse satisfechos por los resultados alcanzados en sus gestiones con la Comisión parlamentaria. Navarra era reconocida como una región con una personalidad concreta y definitiva y, sobre todo, que la adaptación del futuro régimen autonómico sería mediante el pacto o convenio entre Navarra y el Estado. Pudo ser una oportunidad histórica para solventar viejos problemas e interpretaciones antagónicas acerca de la idiosincracia del régimen foral y evitar conflictos venideros entre ambos que colisionaban con frecuencia. Una ley especial podía sustituir a otra ley especial. Sin embargo, esta oportunidad histórica fue lamentablemente desperdiciada por diversos factores que condicionaron y favorecieron su posterior inviabilidad.

La Comisión, que en cumplimiento de lo acordado en la Asamblea de diciembre de 1918 se encargaría de redactar las bases del régimen autonómico navarro y que estuvo integrada por una amplísima representación de todas las fuerzas políticas, sociales, económicas, municipales, etc., perdió muchísimo tiempo en la organización de la estructura de sus diversas subcomisiones, etc., que debería tratar sobre las materias del régimen foral²⁷. Además, el movimiento autonómico sufrió un repliegue ante la avalancha de unos acontecimientos surgidos en muchos ámbitos: Las convulsiones sociales con el incremento del movimiento obrero, especialmente en Cataluña y País Vasco, provocó una radicalización del sentimiento antiautonómico de sus respectivas burguesías conservadoras; la imposibilidad de la existencia de Gobierno nacionales estables debido a sus continuas crisis; las secuelas de la guerra de Marruecos. Navarra no fue ajena a estas perturbaciones máxime si tenemos en cuenta que la política navarra también padeció las consecuencias de las escisiones en el seno de la familia tradicionalista y nacionalista de 1919 y 1921. El advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera, a pesar de sus primigenias promesas de

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *La Comisión se reunió el 17 de febrero de 1919 y no prestaron su proyecto a la Diputación en todo este año como puede constatarse en los libros de Actas de la Diputación correspondientes al mencionado año.*

establecer una potenciación de las regiones que contribuyese el engrandecimiento de España, acabó a la postre con este movimiento autonómico. En más: la Diputación foral de 1923 acogió, precisamente ante las previsibles reformas administrativas del régimen dictatorial, la ponencia de los asesores forales de 1919 como el punto de partida a que atenerse para la salvaguardia del régimen foral. Sin embargo, la política centralista de Primo de Rivera desbordó en varias ocasiones los propósitos de la Diputación y el pensamiento foral consignado en dicha ponencia.