



---

# **Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

**Grado en Derecho**

## **La Comunidad Foral de Navarra y su incardinación constitucional: fundamentos históricos, políticos y jurídicos.**

Presentado por:

***Ignacio Luis Abad Larrén***

Tutelado por:

***Dr. D. Félix Javier Martínez Llorente***

*Valladolid, 11 de enero de 2019*

# 1. ÍNDICE

1.ÍNDICE.....	pág 1
2. INTRODUCCIÓN.....	pág 2
3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: DE NÚCLEO DE RESISTENCIA PIRENAICO A REINO ANEXIONADO (siglos IX-XVI). LA INCORPORACIÓN DEL REINO DE NAVARRA A LA CORONA DE CASTILLA (1512-1515) Y SU RÉGIMEN JURÍDICO-INSTITUCIONAL.....	pág 4
4. EL REINO DE NAVARRA EN LA MONARQUÍA UNIVERSAL HISPÁNICA (1512-1812) .....	pág 8
5. DE REINO A PROVINCIA (1834-1841): EL PROBLEMA FORAL.....	pág 14
5.1 Los primeros conciertos económicos: 1841-1969.....	pág 20
5.1.1 La ley de 1841.....	pág. 22
5.1.2 Tercera guerra carlista y Convenio de Tejada Valdosera.....	pág. 30
5.1.3 Nacionalismo vasco e intentos de reintegración foral.....	pág. 33
5.1.4 Intentos de Estatuto y Guerra de 1936.....	pág. 43
5.1.5 Régimen de Franco.....	pág. 51
6. NAVARRA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA Y EL APARTADO 2 DE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA.....	pág 58
7. DEL REAL DECRETO PACCIONADO DE 26 DE ENERO DE 1979 A LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA DE 10 DE AGOSTO DE 1982.....	pág 64
7.1 Navarra y su régimen en la actualidad, algunas consideraciones.....	pág 65
8. CONCLUSIONES.....	pág 76
9. ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	pág. 81
10. BIBLIOGRAFÍA.....	pág. 82

## 2. INTRODUCCIÓN

Este trabajo ha tenido como objetivo explicar el camino que ha seguido el régimen foral desde sus inicios hasta la actualidad, y el tratamiento que ha recibido por parte de los diferentes monarcas y de los distintos gobiernos entre 1512 y la actualidad. A través de un análisis cronológico se ha buscado analizar lo sucedido con Navarra en cada momento de la Historia de la manera más global posible y sin pretender buscar más tecnicismos que los necesarios, ya que la finalidad que he buscado con este trabajo ha sido la de proporcionar una visión completa a la par que comprensible para todo aquel que se acerque al tema de los fueros navarros por primera vez, y no tanto para figuras expertas en esta materia.

Empezaremos el relato con una pequeña aproximación a lo que era el reino de Navarra antes de la invasión castellana de 1512, hecho que como tal es el punto del que debe partir cualquier estudio profundo de esta materia, y a partir de ahí iremos desgranando lo sucedido respecto del reino de Navarra durante la época de los Austrias y en especial el siglo XVIII, viendo como se integra en la Monarquía Universal Hispánica, de la que será parte importante hasta que sobreviene su desmantelamiento como Reino, y posteriormente explicaremos los convenios económicos que han venido a regir la relación entre Navarra y España desde 1841 hasta la actualidad, y que constituye la parte más extensa del trabajo, pero también analizaremos todas aquellas normas y acontecimientos que incidieron de alguna manera sobre la foralidad navarra.

Según vayamos realizando el análisis del S. XIX deberemos tener en cuenta la aparición de un factor político determinante como es el carlismo no tanto ya por el ideario propio del carlismo, sino por su enfrentamiento al liberalismo, una corriente ideológica que penetra en España tras la Revolución francesa y que en cierta manera va a ser el motor de los cambios que se producen en España durante el siglo XIX y que será un movimiento antagónico al que proponen los defensores de los fueros, de manera que el siglo XIX nos vamos a centrar de manera intensa en desgranar los enfrentamientos entre ambas ideologías, ya que el resultado de los enfrentamientos que se produjeron en los campos de batalla tendrá una importancia capital en la regulación jurídica de la institución que aquí nos ocupa.

A finales del siglo XIX aparece en España el sistema de turnos de partidos, un caciquismo instaurado de hecho, que va a perdurar hasta la llegada de la dictadura de Primo de Rivera, momento en el que se suscribe un nuevo convenio económico muy favorable a

los intereses navarros, y tras pasar por la etapa republicana y el intento de Estatuto vasco-navarro analizaremos lo relativo al régimen foral bajo el gobierno de Franco, para terminar examinando desde una óptica eminentemente jurídica el encaje de Navarra en el actual sistema constitucional.

### 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: DE NÚCLEO DE RESISTENCIA PIRENAICO A REINO (siglos IX- XVI). LA INCORPORACIÓN DEL REINO DE NAVARRA A LA CORONA DE CASTILLA (1512-1515) Y SU RÉGIMEN JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Habitualmente se ha venido estableciendo por la historiografía al magnate Íñigo Arista, de principios del siglo IX, como el origen último de la personalidad política y jurídica de lo que andando el tiempo se denominará como Reino de Pamplona o de Navarra. De su mano estuvo la dotación a estos territorios pirenaicos dominados por las tribus vasconas de una situación de relativa calma después de dos siglos a merced de pueblos germanos, y posteriormente de francos y musulmanes, pero el reino de Navarra como tal no quedará configurado hasta mucho más adelante, y durante hasta el siglo IX todavía va a pertenecer a la llamada Marca Hispánica, esa frontera político militar del imperio carolingio.

Ya en el siglo X este reino se encontrará con una independencia *de facto* a partir de que Sancho Garcés II Abarca retrotrayera el nacimiento de un reino de Pamplona <sup>1</sup> a Sancho Garcés I, primer rey de la dinastía Jimena del cual se realizó un canto a todas sus virtudes para usarlo como base a partir de ese momento como padre del reino de Pamplona.

Es en el año 1134 con García “el Restaurador” cuando ya se configura el reino de Navarra con unas fronteras determinadas y con una soberanía y entidad propias, independientes del Reino de Aragón, pero seguirá denominándose *rex Pampilonesium* y no fue sino en 1162 cuando y apodemos hablar del reino de Navarra, aludiendo a esa denominación expresa, debido a la decisión del rey Sancho VI el Sabio, que lo cambia en detrimento de la denominación anterior, si bien el significante *Navarri – Nabarri* había venido utilizándose desde mucho tiempo atrás como vocablo identificador de la masa de población campesina de dicho reino enraizada en los pastos y las tierras de labor. O lo que es lo mismo, el reino se denominaba “Reino de Pamplona” y el término Navarri hacía

---

<sup>1</sup> MARTÍN DUQUE, Ángel. “Del Reino de Pamplona al Reino de Navarra”. *Príncipe de Viana*, año nº 63, nº 227, 2002, (Ejemplar dedicado a Ángel J. Martín Duque) págs. 841-850.

referencia tan sólo a las gentes del agro, del territorio, que terminará por utilizarse para todo el reino. <sup>2</sup>

A partir de este momento, y hasta finales del S.XIV este reino vivirá sus momentos de mayor esplendor, y su historia se desarrollará de manera más o menos traumática hasta finales del S. XIV, momento en el que los navarros deciden buscar una expansión territorial en territorios que históricamente les habían sido ajenos y aunque quedará probado su arrojo en el combate, no solo no conseguirán doblegar a los adversarios contra los que batallaron más allá de sus fronteras sino que tampoco lograron defender el propio territorio, algo a lo que por otra parte tampoco estaban acostumbrados ya que la relación de navarros con romanos, musulmanes y francos había sido pacífica en líneas generales, con lo que no era un pueblo especialmente curtido en las batallas. Esto tendrá como resultado el debilitamiento del reino, que con sus salidas al exterior mostrará debilidad militar y sufrirá un desgaste totalmente en vano, y aunque puede decirse que el anhelo de expansión de Navarra está uno de los motivos de su caída, lo cierto es que la Historia difícilmente hubiera cambiado caso de no sucederse estas expediciones, ya que los acontecimientos en el resto de Europa seguían su curso.

El S. XV, lejos de aportar esperanza a un reino cada vez más cerca del colapso, se va a caracterizar por una serie de luchas cuyo objetivo será hacerse con el poder, principalmente a partir de 1450 fecha en la que se inicia una guerra civil entre beaumonteses y agromonteses, saliendo estos últimos vencedores aunque no por ello se puso fin a la violencia. Ambas eran facciones nobiliarias, que luchaban entre sí por la sucesión del trono navarro una vez murió la reina Blanca I de Navarra. La situación de aquel entonces era ya muy similar a la que se viene viviendo en el mundo actual desde la segunda guerra mundial, es decir, hay dos potencias, en este caso Castilla y Aragón y cada una apoya a un grupo dentro de un determinado conflicto aunque sin llegar a la confrontación directa, siendo los beaumonteses apoyados por la Corona de Castilla y los agramonteses respaldados por la Corona de Aragón. Estos últimos salieron triunfadores de esta guerra civil, cuyo resultado fue la unión dinástica entre Aragón y Navarra en la persona de Juan II. <sup>3 4</sup>

---

<sup>2</sup> Íbidem, págs. 841-850.

<sup>3</sup> DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio. *La epopeya de la foralidad vasca y navarra. Principio y fin de la cuestión foral*. Fundación popular de estudios vascos, Bilbao, 2015, págs. 12-21.

Todo ello discurría bajo la atenta mirada del reino de Castilla, superior en población y recursos económicos por lo que en caso de guerra entre ambos reinos, la balanza estaría en claro desequilibrio. Así, en el año 1512 Castilla invade Navarra, una fecha clave porque a partir de este momento el reino de Navarra dejará de ser independiente como reino, y aunque la guerra civil de 1451 ya había supuesto una merma para su independencia, lo que sucedió entonces fue una simple unión dinástica, y aunque el rey era el mismo los territorios se seguirán diferenciando, en cambio con la invasión de 1512 se pierde esa diferenciación entre los territorios.<sup>5</sup>

Seguirán existiendo notorias diferencias fiscales, administrativas y jurídicas, pero la unión entre ambos reinos existirá desde el momento que hay un poder unitario, y que además estaba por encima de cualquier poder de Navarra, si bien existían algunos contrapesos que hacían que no fuera un poder omnímodo. Además, hay otro factor muy relevante que disipa cualquier duda sobre si fue una verdadera unión, y es que en ese momento Navarra perdió su capacidad de proyección internacional algo que en ese momento era *conditio sine qua non* si un reino se quería considerar soberano, cosa que hoy también sucede pero en nuestros días concurren muchísimos más factores, pero entonces esa era la principal condición para considerarse soberano. Esas son las diferencias con uniones dinásticas como la anteriormente señalada, aquí se va un paso más allá integrando al territorio de forma mucho más plena en una comunidad superior.<sup>6</sup>

Tanto Castilla como Francia quisieron influir de manera decisiva sobre Navarra, que queda a merced de ambas, siendo ya un territorio totalmente subalterno, un territorio que únicamente era el tablero de juego de Castilla y Francia. En 1495 Francia invade Nápoles, que era territorio de la Corona de Aragón y consecuencia de ello pasó a estar enfrentado también con el Papado, máxime cuando en 1511 convoca en Pisa un concilio para limitar la autoridad papal dentro de la iglesia. Consecuencia de esto será la incorporación de Fernando el Católico a la Santa Liga existiendo durante años intereses comunes entre el Papado y Fernando el Católico.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> LACARRA, José María. *Historia del Reino de Navarra en la Edad Media*. Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1976, págs. 460-495.

<sup>6</sup> LEROY, Béatrice. *Historia del Reino de Navarra*. San Lorenzo de El Escorial, 1986, págs 147-162.

<sup>7</sup> MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. “Navarra, 1512”. *Ejército de Tierra Español*, Año LXXIV, nº 863 (marzo de 2013), págs. 101-106.

[http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2013/R\\_Ejercito\\_863.pdf](http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2013/R_Ejercito_863.pdf)

Casi a la par que esto sucede, el rey de Francia Luis XII ofrece a Navarra sus posesiones en Foix y el reconocimiento de su soberanía en la región de Bearn, a condición de que no dejase pasar por su territorio a ninguna fuerza que tuviera como objetivo atacar Francia y que además declarase la guerra a los aliados del Papa, es decir, Inglaterra y Fernando el Católico.

#### 4. EL REINO DE NAVARRA EN LA MONARQUÍA UNIVERSAL HISPÁNICA (1512-1812)

Siendo así las cosas los acontecimientos se suceden y es en julio de 1512 cuando comienza la invasión, y tras declarar cismáticos el Papa a los reyes de Navarra, da la bula *Pastor ille caelestis* que dará cobertura jurídica al primero que invada Navarra, en este caso Fernando el Católico. Fue una bula *ad hoc* puesto que al publicar esa bula ya se estaba pensando en que sería Fernando el Católico quien ocupara el Reino, y además al momento de darse la invasión ya había comenzado. Con el final de la guerra Navarra intentaría recuperar su independencia en 1516 y en 1521 sin éxito, y solo la Baja Navarra quedó bajo dominio francés.<sup>8</sup>

Así, lo que va a suceder es que una vez llevada a cabo la conquista militar por parte de Castilla, va a ser preciso plasmar jurídica e institucionalmente lo que la fuerza de las armas había logrado ya, y será en las Cortes de Castilla celebradas en Burgos en 1515 cuando esto ocurra, y el rey Fernando el Católico va a anexionar Navarra a la Corona de Castilla, dando cumplimiento así a lo deseado por el Papa Julio II, cuya intención era expulsar a la dinastía Albret del trono navarro por apoyar a los reyes franceses en las luchas contra el papado.

En 1513 el reino de Navarra proclama rey a Fernando el Católico<sup>9</sup>, y este a su vez juró observar y proteger los fueros. Constituían ellos en estos momentos un compendio del derecho y de las libertades del reino, como comunidad política, frente a la autoridad regia. Eran el derecho del reino de Navarra, integrado esencialmente por el Fuero General de Navarra, los Amejoramientos y otras ordenanzas de distinta naturaleza.

En esta tesitura, los navarros y en particular las Cortes buscaron compensar la anexión de Castilla creando cuerpos normativos que pudieran protegerles de eventuales contrafueros y de cualquier disposición que pudiera chocar con los fueros que les eran

---

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ MIRALLES DE CÓRDOBA, Álvaro. “Las bulas del papa Julio II como justificación de la conquista de Navarra en 1512.”, *Anuario de historia de la Iglesia*, nº 23, 2014, págs. 585-586.

<sup>9</sup> SALCEDO IZU, Joaquín. *El Consejo Real de Navarra en el S. XVI*. Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1964, págs. 75-80.

propios, y de esa manera tratar de preservar su Derecho frente al castellano y frente al Derecho emanado de la autoridad real, y la oposición a la invasión castellana que no pudo efectuarse por fuerza de las armas se quiso plantear desde el Derecho, con algunas de las herramientas que veremos en párrafos siguientes.

El primero de ellos es el “Fuero reducido”, nacido con el objetivo de crear un cuerpo legislativo manejable y operativo, pero el resultado fue el contrario del pretendido, y además no se introdujo el derecho del rey (Pragmáticas, providencias, reales órdenes) por lo que la posición jurídica del monarca se veía debilitada, algo que en realidad era lo que se buscaba por las Cortes, y por eso nunca fue reconocido. Posteriormente se intentaron sin éxito otras recopilaciones que no tendrán el apoyo necesario, y no será hasta 1614 (un siglo después de la invasión) cuando el rey aprueba “Las leyes del Reyno de Navarra hechas en Cortes” el momento en que Navarra tendrá su primer corpus legislativo bajo dominio castellano. Seguirán otros como la “Nueva Recopilación” y la “Novísima Recopilación de Leyes del Reyno” en 1686 y 1735.<sup>10</sup> En cualquier caso, la idea con la que debemos quedarnos es que estos cuerpos legislativos tendrán una incidencia escasa en nuestro relato, siendo los conceptos de contrafuero, así como al reparo de agravios y derecho de sobrecarta los que sí serán protagonistas, y serán explicados de forma precisa con posterioridad.

En lo sucesivo, deberemos destacar que el Derecho navarro conseguirá sobrevivir hasta nuestros días, pues del mismo modo que el régimen en cuanto a tributos, levas, aduanas ha sido contingente el Derecho civil navarro ha conservado una posición de preponderancia algo difícilmente imaginable ya desde el S. XVI. A partir de este momento nos vamos a encontrar con una sola monarquía, la Hispánica, que extenderá su soberanía a los reinos que la componen y que conservarán su Derecho y las instituciones que les eran propias, y Navarra no fue una excepción. Esta disgregación político jurídica no afectó demasiado a la estabilidad de la Monarquía Hispánica, que fue capaz de proyectarse más allá de la península ibérica, aunque existirían algunas revueltas como la de las Germanías o las Comunidades de Castilla. Así podemos determinar que en este momento no supuso ningún problema que cada reino tuviera su propio Derecho e instituciones, sino que el problema llegó en el momento que los monarcas buscaron dos cosas: mayor recaudación en el resto de reinos para aliviar la tremenda carga fiscal a la que se sometía a Castilla y la unificación del Derecho a costa de mutilar las instituciones propias de cada reino.

---

<sup>10</sup> Íbidem págs. 75-80.

Asimismo debemos precisar la manera en que el reino de Navarra se incorpora a la Corona de Castilla, pues a menudo suelen darse por buenas las fechas de 1512 o 1515 según la fuente de que se trate, pero lo cierto es que hemos de diferenciar dos acontecimientos igualmente relevantes: por un lado la invasión militar de 1512, auspiciada por el Papa Julio II deseoso de expulsar a la dinastía Albret del trono de Francia, para lo cual utilizó a Fernando el Católico, iniciando la invasión en julio de 1512 encontrando escasa resistencia, pues la mayoría de fieles a la dinastía Albret ya habían huido y la resistencia se basaba en una eventual respuesta francesa que no tendría lugar, de manera que la conquista militar de Navarra no requiere de una explicación prolija. Más interesante resulta la faceta jurídico política de la invasión, que protagonizada por dos bulas papales.<sup>11</sup>

La primera de ellas fue la bula *Pastor Ille Caelestis*, de 21 de julio de 1512, por la que se excomulga a los reyes de Francia y que de hecho se dictó con la invasión ya comenzada, y la segunda bula llamada *Exigit contumaciam* con fecha 18 de febrero de 1513, en la que se legitima la conquista fernandina por hacerse de la forma más justa y santa aunque como podemos observar esta bula se dicta con Navarra ya invadida, dando la sensación de que desde el Papado no se querían correr riesgos y exponerse a un posible fracaso de Fernando el Católico.

Siendo así las cosas podemos decir que la conquista queda legitimada desde el punto de vista internacional, habida cuenta de que en la época que nos ocupa era el Papado quien ocupaba una posición preponderante en la política internacional, pero quedaría por examinar cual es el impacto en Castilla y Navarra, y ese impacto quedará determinado por las Cortes de Navarra en 1513<sup>12</sup>. En estas Cortes reunidas a partir de marzo 1513, Fernando va a ser proclamado rey en la medida que este jura respetar y proteger los fueros, y también reparar los agravios que se hubiesen podido cometer durante la invasión, pero en este momento lo único que va a cambiar para Navarra es el nombre de su rey, aunque esto duraría poco.

La segunda fase de la conquista castellana tiene lugar ya en junio de 1515, en tanto las Cortes de Castilla reunidas en Burgos, procederán, a propuesta de Fernando el Católico a anexionar Navarra al reino de Castilla. Este hecho es el que verdaderamente supone un

---

<sup>11</sup> OSTOLAZA ELIZONDO, María Isabel. Fernando el Católico y Navarra. “Ocupación y Administración del reino entre 1512-1515”. *Aragón en la Edad Media*. n°20, 2008 págs. 559-578.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

cambio, ya que a partir de este momento Navarra ya quedará unida a Castilla “para siempre jamás”<sup>13</sup> de modo que el acuerdo adoptado por las Cortes de Burgos va a ser el verdadero canalizador de la unión, quedando Navarra y Castilla unidas para la posteridad tras esta fecha.

A continuación debemos hacer mención a algunos de los instrumentos que aparecieron para controlar la aplicación del Derecho tras la invasión castellana, y que surgieron como método de control del poder real y para asegurar el respeto de los fueros. En primer lugar hablaríamos del derecho de sobrecarta, que consiste en vigilar todas las disposiciones procedentes del rey o del virrey (excepto las de contenido militar) y en caso de ser contrarias a los fueros se considerarían contrafueros, no siendo observadas, bajo la fórmula del “obedézcase pero no se cumpla”. Era pues un control previo a las disposiciones que emanaban del Rey, de modo que todas las disposiciones del monarca deberán superar el filtro de la sobrecarta para que puedan aplicarse, y solamente por el hecho de no pasar esta supervisión ya se podría considerar que estamos ante un contrafuero por un defecto en el procedimiento, aunque el fondo de la disposición no les ataque en absoluto.<sup>14</sup>

Este instrumento aparece recogido por primera vez en las Cortes de Sangüesa de 1561 y da cuenta del elevado rigor jurídico que ya existía en esa época en lo relativo a la producción legislativa, y siendo el Consejo Real de Navarra el encargado de ejercer este derecho de sobrecarta, un Consejo que funcionará hasta 1841, y tenía atribuidas competencias de la más diversa índole como ser la corte suprema de Navarra, asistir al virrey en materias administrativas o lucha contra el contrabando, y también competencias legislativas como por ejemplo dictar pragmáticas u ordenanzas<sup>15</sup>. Otro de los instrumentos de control del derecho real era el reparo de agravios, y consistía en la petición que las Cortes emitían al Rey o al virrey (más habitual) para que reparase los contrafueros que se

---

<sup>13</sup> Actas de las Cortes de Burgos de 1515. <http://archivo.plasencia.es/index.php/actas-de-cortes-de-las-cortes-castellanas-de-burgos-de-la-anexi-n-del-reino-de-navarra-por-el-rey-fernando-el-cat-lico>

<sup>14</sup> SALCEDO IZU, Joaquín. “Historia del Derecho de sobre-carta”. *Príncipe de Viana*, Año nº 30, nº 116-117, 1969, págs. 255-264.

<sup>15</sup> DEFOURNEAUX, Marcelin. “Le conseil royale de Navarre.” *Annales du Midi: revue de la France méridionale*. Vol. 79, nº82, 1967, págs. 238-239. (Texto en francés traducido por el autor de estas líneas).

hubiesen dictado con anterioridad, cosa que generalmente no planteaba mayores inconvenientes.<sup>16 17</sup>

Del mismo modo es necesario hablar de la figura del virrey, y de esa manera completar el estudio de las figuras que van a posibilitar el ejercicio del poder de Castilla. Nace en 1512, y era la máxima autoridad en Navarra cuando el monarca no se encontraba presente y estará dotada esencialmente de atribuciones militares para control del territorio y de gobierno en ausencia del rey de Castilla (que era casi siempre) pues era el lugarteniente de este, aunque en el momento que el rey de Castilla entraba a territorio navarro cesaban las atribuciones del virrey, una figura que en este momento no esencial en el tema que queremos tratar, pero su relevancia se irá poniendo de manifiesto con el paso del tiempo. Por último, otro factor importante que contribuyó a una relación cordial entre Castilla y Navarra<sup>18</sup> fue el hecho de que los reyes franceses se tornaron herejes ya a mediados del S. XVI, por lo que los navarros vieron en cierta manera a Castilla como garante de la cristiandad. El S. XVII comenzará de la misma manera que terminó el anterior, sin mayores controversias entre ambos reinos y únicamente señalaremos la impresión de algunos “quadernos de leyes” en Navarra que venían a continuar el camino de fortalecimiento del Derecho navarro iniciado en el siglo anterior<sup>19</sup>

Sucedirá algo que sin lugar a dudas tendrá un impacto decisivo en la configuración de Europa y cuyas consecuencias sufrirá también Navarra, hablamos de la guerra de los 30 años. Esta guerra fue principio y final, principio del de Francia en el marco político europeo y fue principio también de más guerras que se sucederían incluso a lo largo del S. XVIII (consecuencia de la hegemonía francesa). Marcó asimismo el final del dominio español en Europa llegando incluso a perder Portugal definitivamente y a dominio partir de este momento la posición de España quedará seriamente debilitada. También se derivarán

---

<sup>16</sup> SALCEDO IZU, J. “Historia del Derecho de sobrecarta” op. cit, págs. 255-264.

<sup>17</sup> SALCEDO IZU, Joaquín. “Contrafueros y reparo de agravios”. *Anuario de Historia del Derecho Español*, n°39, 1969, págs.763-775. Las dos obras que se citan de este autor son claves para entender el derecho de sobrecarta y el concepto de contrafuero, que seguirán apareciendo hasta nuestros días.

<sup>18</sup> FLORISTÁN IMÍZCOZ, Alfredo: “Examen de la conquista castellana. La introspección de los cronistas navarros (siglos XVI-XVII)”, *Príncipe de Viana*, Año n° 61, n° 219, (2000), págs. 79-134. Relevante para dotar al relato de esta época de un contexto adecuado.

<sup>19</sup> OSTOLAZA ELIZONDO, María Isabel. “El corpus legislativo en Navarra en la etapa de los Austrias (siglos XVI y XVII)”, *Príncipe de Viana*, Año n° 63, n° 225, 2002, págs. 191-230.

otras consecuencias de carácter militar y geopolítico, que no conviene analizar en este trabajo, si acaso el hecho de que fruto de la posición que Francia adquiere tras esta guerra, la casa de Borbón llegará al trono de España en el S. XVIII lo cual tendrá consecuencias muy significativas para Navarra, en tanto esta dinastía se va a caracterizar por su afán centralizador.

## 5. DE REINO A PROVINCIA (1834-1841): EL PROBLEMA FORAL

Durante esta época y a pesar de la guerra el comercio con Francia se incrementa de manera muy notable tanto por los cauces legales pero también mediante un contrabando tolerado por las autoridades. Es curioso ya que tanto en los siglos anteriores como en los posteriores, tendrán lugar en Navarra toda clase de guerras civiles (invasión castellana y luchas por el poder, carlismo...) que aunque “olvidadas” por la Historia generarán un gran impacto en su economía y por ende en sus relaciones con el poder central, pero en este caso se vive un período de calma aprovechado para comerciar con una nación que si bien estaba en guerra, ésta se desarrollaba lejos de la frontera franconavarra siendo sus habitantes más ajenos al conflicto.<sup>20</sup>

También en este S. XVII surge un problema que será capital en años venideros, y no es otro que el número de hombres que Navarra debe aportar al Reino de Castilla para su defensa, un problema que si acaso ganó en relevancia con los años, se atenúo a medida que la relación de Navarra con el Estado central se iba haciendo más estrecha y no la quedaba más remedio que colaborar con este si quería conservar sus fueros. En esta materia no se dio problema alguno y puede decirse que Navarra actuó siempre de forma leal y diligente, aunque siempre quedará la duda de si se hacía porque se sentía parte de una comunidad superior y las causas de Castilla las veía como suyas o si por el contrario únicamente miraba por el mantenimiento de sus fueros. Hay parte de las dos cosas, ya que en estos momentos lo que hay es una relación de simbiosis, o en términos jurídicos una relación sinalagmática en la que ambas partes tienen unos derechos y unos deberes, aunque por supuesto esto es algo aplicable principalmente al virrey, coronel general y la Diputación “de guerra” con los responsables de organizar las levadas, pues como es de suponer, poco importaba lo que el recluta opinase al respecto. Como dato, para la guerra de la Convención (1793) Navarra equipó nada menos que a 20.000 hombres, una cifra muy grande sobre todo teniendo en

---

<sup>20</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo. “Instituciones y comercio en Navarra en la segunda mitad del siglo XVII”, *Príncipe de Viana*, año n°53, n°196, 1992, págs. 443-480.

cuenta el contexto y comparándolo con el tamaño que hoy en día tienen los ejércitos.<sup>21</sup> Por otra parte, entre 1707 y 1716 se promulgan los Decretos de Nueva Planta, que aunque no tendrán especial relevancia en el tema que aquí se trata, es en este momento cuando dejaremos de hablar de Castilla para comenzar a hablar de España.

La cuestión del aporte de hombres para la defensa de Castilla primero y de España después es junto con la cuestión fiscal uno de los dos pilares sobre los que se sustentan los fueros de Navarra, y si bien el problema del reclutamiento ya no existe, el problema de la fiscalidad sigue vigente, aunque ya se plantea desde el S. XVIII. Navarra contaba esencialmente con impuestos derivados de las aduanas y del llamado donativo de las Cortes, que esta institución entregaba al gobierno central en la cuantía que considerase, y recaudándolo de la manera que las Cortes conviniesen, de manera que se podía adaptar fácilmente a la situación de cada momento y evitándose Castilla tener que recaudar y por tanto ahorrando “costes políticos”<sup>22</sup>.

Respecto a la segunda categoría que hemos mencionado, los impuestos aduaneros aglutinaban tributos de muy diversa índole y algunos que hoy calificaríamos como municipales, y que tampoco merecería la pena detallar aquí<sup>23</sup>, pero es un problema que cada vez se irá poniendo más de manifiesto porque a partir de esta época el Estado comienza a crecer a todos los niveles, mientras que la sociedad seguirá siendo la misma, un hecho que indubitadamente hará crecer la presión fiscal. Partiendo de esta premisa, es fácil darse cuenta de que va a ser muy difícil hacer frente a todas las necesidades del nuevo Estado sin llevar a cabo una reforma fiscal profunda, y Navarra tampoco será ajena a los cambios que van a acontecer en el S. XVIII, pero se verá beneficiada por su apoyo en la guerra a quien fuera el vencedor de ésta, en este caso apoyando a Felipe V en la guerra de Sucesión, que al

---

<sup>21</sup> DESDEVISES DU DEZERT, George. “Las milicias vascas en el siglo XVIII” *Revista internacional de estudios vascos*. (R.I.E.V.), vol. 19, nº2, 1928, págs. 225-229.

<sup>22</sup> SOLBES FERRI, Sergio: “Uniformidad fiscal versus territorios privilegiados en la España del siglo XVIII: los casos de Navarra y Canarias”, *Espacio, tiempo y forma, serie IV, Historia moderna*, nº27, 2014 (Ejemplar dedicado a haciendas locales y haciendas estatales en las monarquías francesa y española. La construcción territorial del poder, siglo XVIII), págs. 135-160.

<sup>23</sup> SOLBES FERRI, Sergio. “El proceso de reforma administrativa de la renta del Tabaco en Navarra durante el siglo XVIII”, *Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, nº 5, 2000, págs. 193-206.

igual que hiciera el generalísimo Franco, recompensaría su apoyo con benevolencia hacia su sistema fiscal.

El donativo de las Cortes de Navarra pasó a incluir también un arancel de importación que también iría a parar al Estado y del que habían estado exentos, siendo uno de los motivos por los que el comercio creció sobremanera en este siglo, pero con las reformas borbónicas empezó a dejar de ser aquella zona franca, libre de impuestos que había venido siendo Navarra hasta ahora pues empezó a dejar de serlo, aunque en este momento las medidas que se tomaron no alteraron sustancialmente la estructura de la Hacienda ni tampoco la vida de la población, por lo que no podemos calificar estas medidas como traumáticas ni como confiscatorias ya que además se vio acompañada de una tendencia económica alcista<sup>24</sup>.

Más conflictivo fue el impuesto sobre las rentas del tabaco ya que fue un ámbito en el que fraude y el contrabando eran habituales. El Estado arrienda este impuesto a la Diputación en 1717, un impuesto que funcionaría de manera bastante similar al de las aduanas, también llamado impuesto de tablas y fue uno de los impuestos que hizo de “puente” para la posterior armonización fiscal y sirvió además para crear en Navarra una burocracia dedicada al control de los impuestos y del tráfico comercial.<sup>25</sup> Gracias a este impuesto y a las reformas acometidas en este período, el Estado pasó a estar presente en Navarra, se “infiltró” en su sistema y se preparó para un siglo mucho más convulso y ya a finales del S. XVIII se empieza a apreciar una clara tendencia antiforal por parte del poder central, encarnado en Carlos IV y en el hombre fuerte de su reinado, Godoy.

La reacción de las instituciones navarras no fue la de una oposición frontal, sino que más bien se mantuvieron a la expectativa, conscientes de que un paso en falso podría dar al traste con todas sus aspiraciones, toda vez que la realidad práctica no les era adversa. Esta situación de espera tocará a su fin con la invasión napoleónica y la posterior guerra, cuyo resultado marcará un antes y un después en la configuración foral de Navarra, siendo el S. XIX la época más convulsa para los fueros. Por su situación geográfica Navarra será uno de los principales centros de operaciones durante la contienda, y como consecuencia de la guerra se derivarán dos consecuencias relacionadas. En primer la extraordinaria

---

<sup>24</sup> SOLBES FERRI, Sergio. “Uniformidad fiscal versus territorios privilegiados.” op.cit, págs. 135-160.

<sup>25</sup> GARCÍA ZUÑIGA, Mario. “Haciendas forales y reformas borbónicas Navarra 1700-1808”. *Revista de Historia económica*, año 11, n°2, 1983, págs. 307-334.

presión fiscal a la que fue sometida Navarra en esos años hizo que al acabar la contienda su posición negociadora quedase muy debilitada y necesariamente hubo de acogerse a lo dispuesto por el poder central, dado que su economía y el campo habían quedado en una situación pésima, ya que debían pagar impuestos a las autoridades españolas y también a las fuerzas de ocupación francesas del mismo modo que contribuir con vituallas, contribuciones y requisas al esfuerzo de guerra galo, requisas cuya forma difería en gran medida de lo que nos encontramos hoy en nuestro ordenamiento, que prevé que las requisas serán compensadas en todo caso.<sup>26</sup> La segunda consecuencia que se deriva de la guerra es más fácilmente comprensible. Al entrar en guerra con Francia, España entera se moviliza para luchar contra el invasor, y durante el tiempo que dura la guerra, los sentimientos foralistas y de defensa de las instituciones propias.

Quedan en un segundo plano, eclipsados por la defensa de un interés superior perdiendo protagonismo la cuestión foral en detrimento de la idea de nación española. Por lo tanto podemos afirmar que las posiciones forales salen debilitadas de la guerra, y además aparece otro factor más relevante si cabe que la propia guerra, y que tiene lugar en la otra punta de España, en Cádiz. La promulgación de la Constitución de 1812 supone un devastador golpe de efecto para los fueros navarros, más por la doctrina que inspiraba que por su vigencia material que fue escasa.

Esta Constitución supuso el principio del fin de los fueros, que se verían prácticamente desmantelados a lo largo de este siglo, a lo que le sumaremos un continuo ambiente de guerra civil que ayudaría a terminar con los fueros, pero la guerra y la Pepa no solo marcaron el principio del fin de los fueros, sino que también marcaron el principio del fin del absolutismo que terminaría extinguiéndose a la muerte de Fernando VII.<sup>27</sup>

La Constitución de 1812 ignora por completo las instituciones propias de Navarra, en la medida que no hace referencia alguna a los fueros pudiendo entenderse que se habían derogado tácitamente, de forma que se asimila con el resto de España, considerándolo una provincia más, debido a que la situación diferenciada de la que gozaba Navarra era incompatible con los principios que informaban la Constitución de Cádiz, una línea de

---

<sup>26</sup> MIRANDA RUBIO, Francisco. “La financiación de la guerra de la Independencia: el coste económico en Navarra” en *Príncipe de Viana*, Año nº 65, nº 233, 2004, págs. 807-865.

<sup>27</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo. “Transformación institucional de Navarra (1778-1841)”, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), págs. 33-100.

pensamiento seguida también por Francisco Miranda Rubio<sup>28</sup> en tanto se habla de “la restauración de los fueros” o se suprime el término “provincial” para hablar de este territorio, algo que no era del agrado de los defensores de los fueros, ya que consideraban que esa expresión denotaba una igualdad con el resto de España.

Con el regreso de Fernando VII al trono vuelve también el absolutismo, con lo que la Pepa perderá toda su vigencia y aunque se vuelve a la situación de 1808 la situación ya será muy distinta. Ciertamente Fernando VII jura los fueros en 1817 tras convocar a las Cortes de Navarra pero lo hace a la vez que suprime instituciones como el Consejo Real o la Cámara de Comptos, y es que se planteaba una seria disyuntiva: por un lado jurar los fueros y reconocer a Navarra como pieza separada de la monarquía suponía un duro revés político para los liberales, que apostaban por una homogeneización a todos los niveles, pero por otro lado suponía a la vez una merma del centralismo y del poder real, es decir, dos pilares básicos del absolutismo.

La manera en que Fernando VII lo resuelve es vaciando de contenido los fueros y eliminando las instituciones navarras, es decir, los fueros siguen existiendo pero con contenido limitado de manera esencialmente formal y mientras la condición de Navarra se irá equiparando a la del resto de España. En este sentido es preciso subrayar que es una cuestión que va más allá de la voluntad del monarca (ya de por sí suficiente en la época) sino que ya las ideas de la revolución francesa ya habían penetrado en el pensamiento político, de modo que los fueros ya se veían más como un privilegio que como un derecho propio navarro, aparte de que podían poner en entredicho la autoridad del poder central, y es por eso que la tendencia será la de abolirlos.<sup>29 30</sup> Esta situación se mantendrá prácticamente inalterada (con la excepción del trienio liberal) hasta la “sargentada” de 1836, momento en el que se redacta una nueva Constitución.

Así pues la Constitución de 1812 no tiene un efecto directo sobre los fueros debido a su escasa aplicación práctica y su relevancia viene dada por el nuevo pensamiento que introduce, siendo el vehículo que sirve para dejar atrás el absolutismo y dar paso al liberalismo en España pudiendo hablar ya a partir de este momento de un Estado nación. Al finalizar el reinado de Fernando VII es cuando los acontecimientos se van a precipitar,

---

<sup>28</sup> MIRANDA RUBIO, Francisco. “Navarra en 1812 y la Constitución gaditana.” *Príncipe de Viana*, Año 73, n°255, 2012, págs. 261-286.

<sup>29</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Transformación institucional de Navarra*, op.cit, págs. 33-100.

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, R. *Instituciones y comercio en Navarra*. op. cit., págs. 443-480.

debido a la confirmación de la Pragmática Sanción de 1789 en 1830. De esta manera era posible la sucesión del trono por una mujer, cosa que no gustó a los sectores absolutistas y partidarios de Carlos María Isidro, los llamados carlistas.<sup>31</sup>

En este período de tiempo debemos tener en cuenta que se producen hechos que afectan de manera muy singular al objeto de nuestro estudio. Por un lado la primera guerra carlista (1833-40) y por otro la aprobación de la Constitución de 1837 que estará en vigor hasta 1845.

De la primera guerra carlista es necesario decir que fue esencialmente un conflicto marcado por la cuestión sucesoria, donde ambos bandos lucharon por el trono de España y en el que los fueros tuvieron un papel secundario, como telón de fondo, incluso podríamos decir que sirvieron de arma política para ambos bandos.

Decimos que los fueros sirvieron de arma política porque esta guerra pronto se convirtió en una guerra civil al uso, más allá de disputas hereditarias. Por un lado los leales a la reina Isabel II, defensores del liberalismo y de la Constitución de 1812 y más adelante de la de 1837 y adalides de la nueva configuración del Estado que estaba por venir. Enfrente los carlistas, abanderados de la tradición católica, defensores de la monarquía absoluta y sobre todo totalmente contrarios al liberalismo y a la nueva organización del Estado.

Compartimos la tesis de Mikelarena Peña<sup>32 33</sup>, según la cual la primera guerra carlista tuvo un marcado componente religioso, dado que el motivo del levantamiento por el grueso de la población fue el sentimiento de ataque a la tradición que se sentía que desarrollaban los liberales, más que la defensa de unos fueros que a menudo se desconocían. El conflicto se circunscribió principalmente a Navarra, País Vasco y Cataluña motivo por el que el resto del país era relativamente ajeno a la guerra, salvo por algunas expediciones carlistas a lo que hoy es Castilla la Mancha o Andalucía. En esta tesitura, se

---

<sup>31</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “Las instituciones del Reino de Navarra en el primer constitucionalismo español (1808-1814). Navarra en el debate sobre la Constitución Histórica Española”, *Iura Vasconiae* 8 (2011), págs. 305-384.

<sup>32</sup> MIKELARENA PEÑA, Fernando. “La cuestión foral en relación con Navarra en la opinión publicada anterior e inmediatamente posterior a la ley de 25 de octubre de 1839”, *Iura Vasconiae*, n° 9 (2012), págs. 159-234.

<sup>33</sup> *Ojeada sobre la guerra civil, causas, progresos, consecuencias, terminación*. Madrid, imprenta de don José Palacios. 1838. Folleto anónimo, donde se exponen opiniones sobre la guerra.

produce, en agosto de 1836, el motín de la granja de San Ildefonso, conocido como “sargentada”. Este motín nació con un objetivo que se vería cumplido, y es que se obligó a la reina María Cristina regente en aquel entonces a reinstaurar la Constitución de Cádiz, y esta reinstauración daría lugar a la Constitución de 1837<sup>34</sup>, del mismo estilo que la Pepa y que en lo que a nosotros nos interesa sigue desdeñando los fueros y proclamando la unidad de todo el territorio.

De su lectura no se desprende el más mínimo guiño hacia la idea foral, y son totalmente ignorados, un planteamiento que sería ratificado por el Decreto de 16 de septiembre de 1837 y publicado el 24 del mismo mes en La Gaceta, en el que se fulmina el sistema foral en Navarra y Vascongadas de forma expresa, estableciendo no solo la unidad administrativa y jurisdiccional de todo el territorio, sino que también excluía la posibilidad de que los municipios dominados por las fuerzas carlistas pudieran participar en la elección a la nueva Diputación provisional.<sup>35</sup>

Aunque como hemos dicho los fueros no son los protagonistas de la primera confrontación carlista, la victoria del bando isabelino tendrá un más que considerable efecto sobre este tema. En efecto, en 1839 finaliza la guerra con el conocido como Convenio de Vergara, y la lógica puede llevar a pensar que estando en vigor el Decreto de 16 de septiembre y saliendo vencedor de la guerra el bando isabelino, se continuaría en la tendencia abolicionista de los fueros. Sucede todo lo contrario. En el momento de finalizar la guerra, era indispensable para los carlistas el mantenimiento de los fueros a la hora de negociar la paz con el general Espartero y sucede algo curioso en la Historia como es el hecho de que Espartero promete aconsejar al Gobierno con la intención de devolver los fueros a Navarra pero nada más, es decir, todo dependía no solo de que Espartero cumpliera su promesa de recomendar al Gobierno sino también de que el Gobierno tuviera a bien restablecerles.

### ***5.1 Los primeros conciertos económicos: 1841-1969***

En efecto en 1839 y con la guerra aún en curso (los combates durarían hasta el verano de 1840) se aprobará una ley que confirma los fueros para Navarra y Vascongadas y

---

<sup>34</sup>Texto de la Constitución de 1837

[http://www.congreso.es/docu/constituciones/1837/ce37\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1837/ce37_cd.pdf)

<sup>35</sup>MIKELARENA PEÑA, Fernando. “La Constitución histórica navarra y el surgimiento del Estado liberal, el espejo bajonavarro en 1789”. *Historia constitucional: Revista electrónica de Derecho constitucional*. n° 14, 2013, págs. 93-127.

cuya redacción no estuvo exenta de polémica. El proyecto de ley en su primer artículo<sup>36</sup> simplemente decía que “se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra” o dicho de otro modo, se confirman los fueros sin ningún tipo de cortapisas o contrapesos, y como puede comprenderse, el riesgo de que este artículo generase un problema aún mayor fue rápidamente advertido, aunque llama la atención que entonces, quienes mostraban una mayor preocupación por la aplicación de la Constitución y los defensores de que las leyes operasen por igual en toda España eran los políticos progresistas, movidos por los principios liberales que informaron la Revolución francesa, mientras que hoy una de las principales señas de identidad de los partidos “progresistas” es su tibieza, cuando no rechazo, en la defensa de la igualdad ante la ley y la observancia de la Constitución precisamente en regiones objeto de nuestro estudio, como País Vasco o la propia Navarra.

Obviamente, esta redacción podría representar un cheque en blanco para Navarra y el entonces ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrazola propuso una nueva redacción que sería aceptada, y que al artículo primigenio añadía la cláusula “sin perjuicio de la unidad constitucional” que en lo sucesivo será objeto de nuestro estudio y de numerosas interpretaciones, pero que de manera escueta y precisa atajó lo que podría haber sido una fuente de problemas de soberana magnitud.<sup>37</sup>

El segundo y último artículo de esta ley de 25 de octubre de 1839 resalta la percepción que tenía el legislador acerca de este asunto, y no era otra que la temporalidad de los fueros, volver a establecerles mientras la situación lo aconseje, pero con la mente puesta en reformarlos una vez retorne la paz (no hay que olvidar que la guerra continuaba), y siempre oyendo a Vascongadas y Navarra<sup>38</sup>, es decir que era una ley que se autolimitaba en el tiempo, y si bien su tiempo de vigencia fue escaso, su trascendencia fue capital porque resucita a una institución como los fueros que habían quedado abolidos con la Constitución de 1837, y que nuevamente vuelven a cobrar vigencia. La audiencia previa a estas regiones que aquí se pone de manifiesto tendrá una relevancia esencial en el futuro y será una constante que se ha venido repitiendo hasta nuestros días, y que también será objeto de

---

<sup>36</sup> Texto de la ley de 25 de octubre de 1839 confirmatoria de los fueros. Gaceta de Madrid, nº1 1812, de 26/10/1839, pág. 1. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1839/1812/A00001-00001.pdf>

<sup>37</sup> MIKELARENA PEÑA, F. “La cuestión foral en relación con Navarra...” op. cit, págs. 159-234.

<sup>38</sup> DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio. *La epopeya de la foralidad*, op. cit. págs. 43-45.

controversia a la hora de analizar las distintas leyes que han regido la relación de Navarra con el resto del Estado.

Llegados a este punto, a pesar de la confirmación de los fueros por la ley de 25 de octubre, la Constitución no decía nada al respecto, por lo que la existencia de los fueros quedaba supeditada al vigor de una ley emanada del parlamento de forma unilateral. Podría suceder que esa ley quedara derogada o que fuese reformada por la misma voluntad que la había creado, ya que de la literalidad de la ley del 25 de octubre se entiende que se escucharía a Navarra y Vascongadas en el momento de modificar sus fueros pero nada dice de la modificación de esa ley, que seguiría el régimen general con lo cual podríamos decir que los fueros pendían de un hilo.

Rápidamente se consolidó la situación, en primer lugar mediante un decreto en 1840 que sentó las bases para lo que sería la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en lo sucesivo ley Paccionada o ley de 1841, cuya relevancia será esencial para comprender la relación jurídica que va a existir entre Navarra y el Estado.<sup>39 40</sup>

### ***5.1.1 La Ley de 1841***

La ley Paccionada marca el inicio de una serie de convenios entre Navarra y el Estado que se irán actualizando conforme pasen los años, hasta el punto de que hay quien defiende, y no sin razón, que la actual con sus modificaciones simplemente son actualizaciones de la ley de 1841. En contra de la idea de algunos autores como Irujo Ametzaga, esta ley no desmantela un reino, porque el reino de Navarra ya había sido desmantelado en 1512 con la invasión castellana.

Esta ley es el cauce por el que se van a desarrollar las relaciones entre Navarra y el resto del España, y establece unos vínculos más estrechos entre ambas partes reforzando la unión, una unión que databa ya de siglos anteriores pero que se había regulado de una forma diferente y acorde en todo momento a la concepción política de la época, ya que sería impensable establecer vínculos propios del S.XVII en un momento en el que el Estado moderno empezaba a consolidarse, es decir, no se desmantela ningún reino sino que únicamente varían los vínculos jurídicos que unían dos territorios y en este caso los

---

<sup>39</sup> MIKELARENA PEÑA, F. “La cuestión foral en relación con Navarra...” op. cit. págs. 159-234.

<sup>40</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, “Caracterización y fundamentación jurídica de la Ley de 1841 y de los convenios de Tejada Valdoserá (1877) y Calvo Sotelo (1927)”, *Iura Vasconiae*, nº 6 (2009), págs. 515-646.

vínculos varían siguiendo la corriente de la época, que no es otra que la unificación de las naciones. Países como Alemania o Italia viven en esta hora sus respectivos procesos de unificación en un momento en que una ola de nacionalismo recorre Europa, y España no es ajena a la misma sino que los nuevos vínculos con Navarra se dan en ese sentido, en el de fortalecer vínculos. <sup>41</sup>

Tampoco puede definirse esta ley como destructora de soberanía y menos aún supuso un ataque a la nacionalidad navarra, porque el estatus de Navarra en siglos anteriores no había sido de soberanía y porque el concepto de nacionalidad va ligado al de nación, un término que comienza a aparecer a principios del S. XIX. Por la propia configuración de la sociedad no podemos hablar de soberanía ni nacionalidad antes de la invasión castellana, ya que ni siquiera el territorio navarro estaba definido, lo cual es esencial para poder hablar de soberanía. Tampoco cabe calificar como soberano a un reino en el que la soberanía no recaía en el pueblo sino que recaía en una sola persona, por lo que creo que es aventurado hablar de soberanía en una fecha tan prematura. Tras 1512, no solo se mantuvieron estos factores sino que se añadió otro más relevante si cabe, y es que la estructura de poder se vio alterada, pasando a depender de Castilla.

Al momento de tener lugar la conquista, la fuente originaria de poder reside en el titular de la Corona de Castilla, y aunque Navarra mantenga unas leyes e instituciones propias no son elementos que la doten de soberanía, ya que todos esos elementos existen en tanto Castilla lo permite y no pueden ser modificados unilateralmente por Navarra.

Una vez comienzan a aparecer estructuras del Estado moderno en Castilla y en España podemos empezar a hablar de soberanía en estos dos territorios, pero nunca en Navarra<sup>42</sup>. Por otro lado, hay que decir que la ley de 1841 es cierto que resta competencias y atribuciones a Navarra, en consonancia con el rumbo político del momento pero mantiene otras relevantes como las atribuciones de los ayuntamientos en la administración económica (art. 6 de la ley) o la inaplicación de rentas provinciales y derechos de puertas (art. 24).

---

<sup>41</sup> IRUJO AMETZAGA, Xavier. , “Naturaleza de la Ley de 16 de agosto de 1841 e implantación del sistema constitucional en Navarra”, *Iura Vasconiae*, nº 9 (2012), págs. 375-430.

<sup>42</sup> BILBAO UBILLOS, Juan María. REY MARTÍNEZ, Fernando. VIDAL ZAPATERO, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Valladolid: Lex Nova, 2010. págs. 43-53.

Otro punto que creo necesario criticar respecto de la idea destructiva de la ley de 1841 que plantea Irujo Ametzaga, quisiera resaltar que la pérdida de independencia política, económica incluso territorial tampoco es tal, y aún partiendo de la premisa de que esa independencia existía antes de 1512 sigue siendo falso que con la ley de 1841 se pierda, porque esa independencia política y económica había sido suprimida tras la conquista castellana y lo que hay durante esos siglos no es más que un autogobierno en el que principalmente la Diputación asume una serie de competencias y de ahí, a sostener que existía una independencia pues media un abismo.

Más sangrante es si cabe la pérdida de independencia territorial a la que también se alude, ya que incluso el alcance de las fronteras del Reino de Navarra, (S. XII-XIII) durante sus épocas de mayor esplendor es algo que ha sido objeto de intenso debate entre historiadores, no solo por la dificultad intrínseca de averiguar hasta donde se extendían las fronteras de un reino del S. XIII sino también por la incapacidad que Navarra tenía de controlar las mismas no pudiendo calificar como independiente a un territorio que no puede controlar sus fronteras, así pues la idea de independencia territorial se hace también muy difícil de sostener incluso antes de 1512.<sup>43 44</sup>

Por otro lado me parece que desde el punto de vista histórico se comete un error por parte de este autor al querer juzgar unos hechos acaecidos en 1841 con unos parámetros y una nomenclatura propios del S. XXI, porque a la hora de emitir un juicio histórico creo que es preciso hacerlo tomando en consideración los elementos sociales, morales y políticos que se daban en ese momento, no los que se dan en el momento de escribir porque de lo contrario se puede llegar no solo a conclusiones distorsionadas, sino a contradicciones que pueden ser sonrojantes. Por ejemplo, se critica el hecho de que la ley de 1841 se diese en un momento en el que el Estado lo encabezaba un militar cuyo tratamiento era el de Alteza Real, aunque lo cierto es que, salvo que el titular de la Corona de Castilla estuviese en Navarra, la máxima autoridad en este territorio durante una época de supuesta independencia y soberanía era la del virrey<sup>45</sup>, una figura que era a su vez

---

<sup>43</sup> AMETZAGA, X. “Naturaleza de la ley de 16 de agosto”, op. cit, págs. 375-430.

<sup>44</sup> *La tesis del autor está fuertemente condicionada por su pensamiento nacionalista, pero eso no quita para escribir publicaciones con un mínimo de rigor histórico, por eso es objeto de crítica en estas páginas. Sirva también para las notas 31, 33 y 36.*

<sup>45</sup> SÁENZ BERCEO, María del Carmen. “El virreinato en Navarra: Sancho Martínez Leiva.” *Revista jurídica de Navarra*, nº 23, 1997, págs. 181-190.

Capitán General de Navarra y tenía atribuidas no solo las más altas competencias del mando militar, sino que era nombrado discrecionalmente por el monarca.<sup>46</sup>

En definitiva, y lejos de sostener cualquier tesis que avale el carácter opresivo de la ley de 1841, lo que deberemos destacar dos cosas. En primer lugar, es una ley que consolida el estatus de Navarra dentro de España y avanza en la unificación del territorio a todos los niveles, aunque de una manera indirecta como es la presencia militar en el territorio, el sometimiento a las mismas leyes y unidad jurisdiccional o en política arancelaria, es decir, no hay un “decretazo” que obligue a Navarra a ser provincia española, sino que simplemente nace una ley que complementa a la de 1839, que ya preveía algo que la ley de 1841 sobreentiende y que es mucho más relevante, y es la unidad constitucional de la monarquía. En segundo lugar es una ley con doble vertiente. Por un lado tiene un marcado carácter uniformador en ámbitos como la organización judicial o la milicia, pero por otro persiste en la diferencia en la relación de Navarra con el gobierno central, esencialmente en la autorregulación de sus instituciones y en la manera de pagar los impuestos.

También ha existido una fuerte controversia sobre el carácter pactado de esta ley, acerca de si podemos hablar en puridad de una ley pactada o no, al igual que se sostienen otras tesis como la contractual, aunque son debates doctrinales les prestaremos algo de atención. Empezando por analizar la idea de que la ley de 1841<sup>47</sup> tiene una naturaleza contractual, me parece que es una postura desacertada. Ciertamente ambas partes tendrían una serie de derechos y obligaciones pero es algo que también tendrían sin calificar como contractual a esta ley y de todos modos ahí terminaría su parecido con un contrato.

Se defiende esta postura argumentando que no es posible modificar esta ley de forma unilateral al igual que pasa con los contratos pero lo cierto es que nada impide romper un contrato de forma unilateral con más o menos consecuencias, y caso de aceptar esta tesis asumiríamos que es posible cualquier parte la incumpla asumiendo unas consecuencias gravosas en mayor o menor medida, por no hablar del vínculo tan débil que supondría el hecho de que una zona de España esté ligada al resto del país por un vínculo tan “mundano” como un contrato.

---

<sup>46</sup> IRUJO AMETZAGA, X. “La naturaleza jurídica de la ley de 16 de agosto” op. cit, págs. 375-430.

<sup>47</sup> Texto de la ley de 1841. Gaceta de Madrid, nº 2498, 19/08/1841, págs. 1-2.

<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/38F5ED2A-659B-4BF6-891C-7E8D14687763/34274/LeyPaccionada.pdf>

Tampoco podríamos hablar de contrato por el hecho de que es difícil identificar cual sería la finalidad que las partes persiguen al suscribirle, porque siempre que se contrata las partes buscan un beneficio para sí, un beneficio difícil de discernir en este caso, en el que además una de las partes está en condición de clara superioridad sobre la otra, algo que choca con la concepción liberal del contrato y según la cual las partes contratantes lo hacían siempre en pie de igualdad.

Del mismo modo considero plenamente acertada la tesis que da a esta ley la consideración de un pacto constitucional de estatus, aunque sí creo que es una visión algo más precisa que la contractual. Principalmente porque los fueros ya habían sido confirmados en años anteriores, sin que esta ley aporte nada nuevo en este sentido, del mismo modo que se sigue apoyando en la invasión de 1512, que si bien es el motivo último del *statu quo* de 1841 habían cambiado demasiadas cosas como para poder invocarlo de una forma precisa.

Así, creo que la idea que define a esta ley como paccionada o pactada es la más acertada, aunque Jaime Ignacio del Burgo la definió como Pacto-Ley, ya que considera que primero tiene lugar el pacto y luego la ley.<sup>48</sup> Efectivamente hay una negociación con los diputados navarros y que era condición indispensable para sacar la ley adelante por cuestiones más políticas que jurídicas, pero finalmente la ley que sale del parlamento es una ley unilateral, por mucho que esté informada de una serie de pactos y negociaciones que se plasman en la propia ley aunque luego la ley en el sentido puramente formal aparezca como unilateral.

Por tanto creo que es fundamental la aquiescencia de los diputados navarros<sup>49</sup> en este momento de redactar una ley *sui generis* y que es solo el principio de los conciertos económicos que vendrán después, y aunque reitero que me parece muy complejo poder dar una calificación precisa de esta norma, creo que la definición de pacto es la más precisa que puede darse, por lo que en lo sucesivo usaremos ese calificativo.

---

<sup>48</sup> DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio. *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*. Pamplona, Institución Príncipe de Viana, 1968, págs. 427-438, 473.

<sup>49</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841”, *Iura Vasconiae*, nº 9 (2012), págs. 327-374.

Terminadas las aclaraciones doctrinales, es necesario destacar que es con esta ley con la que nace el famoso cupo. Según esta ley, aparte de los impuestos de tabacos y aduanas, que ahora pasaría a percibirlos el Estado, la contribución de Navarra a la Corona se establecía en 1.800.000 reales, una cifra muy escasa sobre todo si se compara con lo que hubiera tenido que pagar de recibir el mismo trato que otras provincias, comparación que es más dolorosa si cabe cuando se observa que año tras año los presupuestos del Estado crecían año, y del año 1815 en el que se contaba con un presupuesto de 1.200.000 millones de reales se pasó a uno de 2.637.000 millones de reales para el año 1867, mientras que la partida con la que debía contribuir Navarra no se actualiza hasta 1876<sup>50</sup>.

En los primeros años podría justificarse con el pésimo estado en el que queda Navarra tras la guerra, ya que es cierto que la primera tentativa carlista terminó por ser una cruenta guerra civil que dejaría más de 100.000 muertos entre ambos bandos, una cifra elevadísima para la época. Lo que ya es más insostenible por parte de la comisión navarra es defender esta ley con argumentos como la renuncia a la potestad ejecutiva, legislativa y la aceptación de la obligación de tributar. ¿Qué otra cosa podían hacer? La potestad ejecutiva y legislativa ya se había perdido, y en todo caso los representantes navarros sabían que el pacto solo sería a mejor pero ya argumentar que aceptaban la obligación de pagar impuestos, que es algo que venían siglos haciendo pues es cínico cuanto menos.<sup>51</sup>

Esta ley marcará un antes y un después en este aspecto debido a su carácter paccionado pues desde entonces hasta la actualidad, en su revisión van a aparecer siempre factores políticos, por lo que consideraría harto difícil una modificación<sup>52</sup> *in peius* de esta ley por lo menos a corto y medio plazo, independientemente de los partidos políticos de los que pueda depender, y también será esencial en las futuras relaciones entre Navarra y el resto del Estado.

Por lo tanto, desde este momento el nexo de unión con Navarra va a ser esta ley, mientras que hasta ahora el vínculo de unión era la conquista militar de 1512, y sea como fuere las prebendas que consigue Navarra en 1841 se deben más a la desidia del Estado central, que en ningún momento opuso una resistencia firme a sus peticiones que a la

---

<sup>50</sup> MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo. *Fueros sí, pero para todos*. Madrid, Silos, 1976, págs. 58-64.

<sup>51</sup> DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio. *La epopeya de la foralidad vasca y navarra. Principio y fin de la cuestión foral*. Bilbao, Fundación popular de estudios vascos, 2015. págs. 31-41.

<sup>52</sup> ALLI ARANGUREN, “Caracterización y fundamentación jurídica de la ley de 1841”, op. cit. págs. 515-646.

agilidad negociadora de los parlamentarios navarros que como hemos visto anteriormente contaban con pocos argumentos realmente efectivos en su lado de la balanza. Aún así, realizando un análisis retrospectivo se puede decir que el carácter pactado de esta ley y la imposibilidad de su modificación unilateral ayudará a dar estabilidad política en un tema sensible, ya que durante esta centuria España se caracterizó por la inestabilidad política y el cambio de Constitución a la par que el partido del gobierno, y es muy probable que los acuerdos entre Navarra y el poder central hubieran corrido la misma suerte de no ser por la imposibilidad de modificación unilateral.

A partir de aquí ya se podría entrar en consideraciones políticas, como el hecho de que los liberales contemplasen al principio en estos fueros una representación del absolutismo y del Antiguo Régimen debido al ataque a la igualdad que constituían pero rápidamente esos principios liberales se “flexibilizaron” cuando vieron que ahí existía un filón para poder beneficiarse y posibilitar la expansión de la burguesía, es decir, utilizaron los fueros como un medio para lograr unos objetivos políticos y económicos.

La ley de 1841 resistirá con su redacción original hasta el fin de la segunda guerra carlista, y entre tanto se sucederán en España una serie de acontecimientos que también influirán en mayor o menor medida en las leyes que nos afectan. Por lo demás, los años que sucedieron a esta ley se pueden considerar como tranquilos ya que la Constitución de 1845 y la segunda guerra carlista, desarrollada básicamente en Cataluña no tendrán mayor trascendencia en nuestro relato.

Sí es más relevante el acuerdo sobre la contribución del culto y el clero que se alcanza en 1849, apoyándose en el art. 26 de la ley de 1841 cuyo trasfondo es la desamortización de 1836 y la supresión del pago del diezmo, que se produce en 1839 llegándose a un acuerdo definitivo con la promulgación de la Real Orden de 22 de septiembre de 1849, que fija esta contribución en 3.600.000 reales, la mitad se correspondía con la contribución del culto y el clero y la otra mitad en relación a la contribución directa que se ha mencionado anteriormente, ya que desde 1845 se pretendió agrupar ambas contribuciones en una sola mediante una Real Orden de 30 de noviembre.<sup>53</sup>

En septiembre de 1868 Isabel II abandona España y se forma un gobierno provisional que duraría hasta 1871, y que redactó la Constitución de 1869, que tampoco menciona los fueros de Navarra y en la cual se seguía contemplando la monarquía como

---

<sup>53</sup> DEL BURGO TAJADURA, J. I. *La epopeya de la foralidad vasca y navarra*. op. cit. págs. 55-57.

forma de gobierno, así que resultaba esencial encontrar al candidato idóneo para ocupar el trono español, y se consideró que Amadeo de Saboya era el más propicio ya que no daría problemas con Prusia y Francia, aunque anecdóticamente cabría señalar que esta búsqueda de pretendientes al trono español fue una de las causas que desencadenó la guerra francoprusiana.<sup>54</sup>

Así pues, tras dos años de gobierno provisional presidido por el general Serrano, Amadeo de Saboya entra en Madrid el 2 de enero de 1871, pero en ningún momento contó con gran popularidad sino que el sentimiento hacia su persona era en general de indiferencia, además, su principal valedor, Juan Prim había sido asesinado pocos días antes de su llegada.

El reinado de Amadeo de Saboya duró dos años y estuvo marcado por la inestabilidad política, en la que corrientes ideológicas de todo tipo anidaron en el panorama político español, y hay una frase que resulta paradigmática si se quiere entender la situación y no es otra que la recogida en un fragmento de la carta de despedida de Amadeo de Saboya y que dice “entre el confuso, atronador y contradictorio clamor de los partidos, entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible atinar cual es la verdadera, y más imposible todavía hallar el remedio para tamaños males”.

En esta carta el monarca resume la España de su reinado, en la que en dos años hubo hasta seis gobiernos y había que sumar además una sublevación en Cuba de corte independentista iniciada en 1868 a la cual se prestó gran atención desde la política española, el problema del cantonalismo que aparece en la primera República y una nueva guerra carlista iniciada el 14 de abril de 1872 que traerá graves consecuencias para los fueros de Navarra y de las provincias Vascongadas y que luego desgranaremos.

Ante este panorama el rey abdica el 10 de febrero de 1873 proclamándose en Cortes la I República el día 11, y durante su breve recorrido se acentuaron los problemas políticos existentes ya que cada uno de los cuatro presidentes que estuvieron al frente del ejecutivo durante los once meses de existencia, tenía cada uno una postura política diferente con lo que podemos decir que la primera República española tuvo los mismos problemas que la segunda, y es que era una República sin republicanos y en un país de corte eminentemente monárquica era algo condenado desde el inicio. La aventura

---

<sup>54</sup> A este respecto mencionar que la sucesión al trono español tuvo relevantes consecuencias internacionales, ya que fue uno de los detonantes de la guerra francoprusiana, uno de los principales eventos de finales del siglo XIX y cuyas consecuencias se notarían incluso en los tratados de paz de la primera guerra mundial.

republicana concluye el 3 de enero de 1873 con el golpe de Estado del general Pavía y que abrirá el camino de la Restauración borbónica.<sup>55</sup>

De todos esos acontecimientos, sin duda el más relevante para nuestros intereses será la tercera guerra carlista, que se inicia el 14 de abril de 1872. Este alzamiento, promovido por Carlos VII, que en este momento era el pretendiente carlista al trono de España comparte la esencia guerracivilista que tuvo el alzamiento de 1833, y es que tanto en 1833 como en este momento, se inició una guerra civil por motivos esencialmente políticos en donde la defensa de los fueros no aparecieron como factor principal. Si en 1833 la guerra se debió a la cuestión sucesoria, ahora la motivación política también parece clara y Carlos VII en su intento de frenar el avance del liberalismo en España aprovecha la debilidad del entonces rey y la crispación de la sociedad para llevar a cabo su intento.<sup>56</sup>

### ***5.1.2 Tercera guerra carlista y Convenio de Tejada Valdozera***

Esta nueva carlistada vuelve a fracasar a pesar de que esta vez las fuerzas carlistas habían experimentado mejoras cuantitativas y cualitativas, pero la guerra termina en febrero de 1876, y adquiere firmeza el proceso de Restauración iniciado en 1874, y se derivarán algunas importantes consecuencias como la total abolición de los fueros de Vascongadas y la revisión de la ley de 1841 en lo que a Navarra respecta.

En el caso de Vascongadas viene a ser un castigo por el protagonismo de estas provincias en la tercera guerra carlista, a lo que además contribuyó un creciente sentimiento antiforal, que al contrario que en otros momentos no dificultó la abolición de los fueros que se llevó a cabo mediante la ley de 21 de julio de 1876, que no abole los fueros explícitamente sino que lo hace extendiendo el régimen común a las provincias Vascongadas, en consonancia con el concepto de unidad nacional que recogía la nueva Constitución de 1876, pero apoyándose en el art. 2 de la ley de 25 de octubre de 1839 que preveía la acomodación de los fueros a la unidad constitucional. Por su parte los fueros navarros corrieron distinta suerte, por varios motivos:

En primer lugar, estaban confirmados por la ley de 1841, con lo cual casaban perfectamente con el principio de unidad constitucional al menos desde el punto de vista

---

<sup>55</sup> DEL BURGO TAJADURA, J. I. *La epopeya de la foralidad vasca y navarra*. op. cit, págs. 59-65.

<sup>56</sup> ALLI ARANGUREN, “Caracterización y fundamentación jurídica de la ley de 1841”, op. cit. págs. 515-646.

formal, pero eso no fue obstáculo para que el gobierno quisiera acabar también con ellos, pero dada la imposibilidad de alterar unilateralmente el contenido de la ley de 1841 y a una inteligente negociación por parte de Navarra los fueros de esta región se salvaron, modificándose únicamente la cantidad a pagar.<sup>57</sup>

En efecto, al terminar la guerra Navarra era consciente de que su régimen diferenciado pendía de un hilo y lo que hizo en primer lugar es desmarcarse de los posicionamientos de las provincias vascas y negar todo lo que apuntase al colaboracionismo con Carlos VII para que su posición negociadora no se viera debilitada desde un primer momento.<sup>58</sup>

Una vez asegurada una mínima fortaleza en la negociación invoca la ley de 1841 como garantía de su régimen diferenciado y acudiendo a las negociaciones separadamente de los representantes de las provincias vascas, queriendo desmarcarse lo máximo posible de una negociación, la de Vascongadas, cuyo final era muy previsible y donde había una diferencia esencial entre ambas regiones, y es que aunque el art. 2 de la ley de 1839 contemplaba la modificación de ambos regímenes, solo Navarra contaba con la protección legal que suponía la ley paccionada, del mismo modo que buscaban una negociación en la que el poder legislativo se mantuviera alejado, y de esa manera lograr un acuerdo más favorable negociando solo con el ejecutivo.

En segundo lugar Navarra aduce argumentos de tipo histórico o político, como su probada lealtad y adhesión con que se había comportado con la Corona principalmente a partir de 1812, argumentos que si bien debemos tomarlos con cierta cautela, pueden servirnos junto con la protección que ofrecía la ley paccionada para comprender el mantenimiento de este régimen tras la tercera guerra carlista<sup>59</sup> pero el motivo principal por el que Navarra conservó sus fueros, no fueron los argumentos históricos que presentó, ni tampoco la separación respecto de los representantes vascos, sino que fue un factor político, como fue el respeto a la ley mostrado por Cánovas del Castillo, que con su actitud

---

<sup>57</sup> DEL BURGO TAJADURA, J. I. *La epopeya de la foralidad vasca y navarra*. op. cit. págs. 69-80.

<sup>58</sup> ALLI ARANGUREN, “Caracterización y fundamentación jurídica de la ley de 1841”, op. cit, 515-646.

<sup>59</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “Los efectos de la Ley de 21 de julio de 1876 en la evolución de la foralidad navarra (1876-1927)”, *Iura Vasconiae*, nº 10 (2013), págs. 279-322.

quiso dejar atrás el período isabelino en donde la configuración del sistema variaba a cada cambio de gobierno, con la inestabilidad política que ello suponía.<sup>60</sup>

Así pues queda inaugurada una etapa de estabilidad política en España que va a durar hasta la llegada de la segunda República. De esta manera los fueros de Navarra lograrán sobrevivir, con la consecuencia única de que se incrementa la cantidad a pagar, no solo ya por el hecho de haber salido de una guerra, sino porque la situación era muy diferente a la 1841 y por lo tanto ya era momento de actualizar las cantidades. A pesar de que las intenciones del ejecutivo eran la uniformización total de los sistemas tributarios en concordancia con la reforma fiscal que se había acometido en 1845, lo cierto es que fue Cánovas del Castillo quien únicamente trató de respetar lo máximo posible el carácter paccionado de la ley de 1841.

El problema en esta negociación viene dado por el tenor literal del art. 24 de la ley de presupuestos de 1876, cuya redacción recogía ya el principio de generalidad a la hora de pagar con los tributos, y se quería que este principio también aplicase en Navarra, a la vez que se autorizaba al gobierno para aplicar también en Navarra los tributos sobre inmuebles cultivos y ganadería, pero esto chocaba sobre el papel con la ley de 1841.<sup>61</sup>

Esta ley de presupuestos no podía aplicarse tan fácilmente en Navarra, por mucho que Cánovas negase que en 1841 existió un pacto, lo cierto es que cuanto menos hubo una aquiescencia, una connivencia para poder sacar adelante esa ley, y que si bien, desde el punto de vista jurídico nada impedía la alteración unilateral de esta ley, la política exigía que cualquier modificación se llevara a cabo de manera consensuada ya que además la situación que se vivía en España en 1876 era muy diferente de la que se vivía en 1841, en una época en la que probablemente no se hubiera dudado en acabar con los fueros vía “decretazo”, pero Cánovas era consciente de la nueva etapa que se vivía tuvo que dar marcha atrás en sus intenciones. Por lo tanto lo único que se consigue es elevar la cantidad que tendrá que aportar Navarra 5.400.000 reales, mediante la cuota que ahora se llamaría de “contribución territorial” basándose en el art. 24 de la ley de presupuestos, cifra que de todos modos continuaba siendo escasa si lo comparamos con el crecimiento que habían experimentado los presupuestos del Estado desde 1841, con lo que podemos decir que Navarra salió airosa

---

<sup>60</sup> MONREAL ZÍA, Gregorio. “La Ley abolutaria de Fueros de 21 de julio de 1876 (antecedentes y paso por el Congreso)”, *Iura Vasconiae*, nº10 (2013), págs. 39-192.

<sup>61</sup> ALLI ARANGUREN, J.C, “Los efectos de la ley de 21 de julio de 1876”, op. cit, págs. 279-322.

de la guerra ya que las consecuencias fueron escasas en lo que se conoció como el Convenio de Tejada Valdosera.<sup>62</sup>

Finalmente mediante Real Decreto de 4 de noviembre de 1879 se confirman las llamadas garantías constitucionales en Vascongadas y Navarra, pero reservándose el gobierno las facultades extraordinarias que le confería la ley de 21 de julio de 1876, lo cual considero un acierto desde el punto de vista político ya que así se evitaría tener que llegar a una discusión con Navarra acerca de si necesariamente se debería pactar una nueva modificación de los fueros, tal como había sucedido el año anterior.

De esta manera, la nueva cifra del cupo que surge en 1877 se verá inalterada hasta 1927, es decir, que volvemos a estar en la misma situación de 1841, porque a lo largo de ese medio siglo los presupuestos del Estado continuarán aumentando y la economía se seguirá desarrollando a la vez que la cantidad a pagar sigue invariable, es decir, es una brecha que se va ampliando más y más.

Como contrapartida hay que decir que Navarra supo aprovechar muy bien su situación privilegiada, construyendo una amplia red de carreteras y caminos que permitió un gran desarrollo agrario, al igual que una inversión social superior al resto de provincias, y aunque gracias a ello se lograba una cierta diferenciación de las provincias de régimen común, lo cierto es que las desigualdades propias del medio rural seguían siendo visibles, y las ventajas de las reformas fueron apreciadas esencialmente por las clases burguesas.<sup>63</sup>

Desde entonces se vivió medio siglo de calma en lo que a Navarra se refiere, y una vez Alfonso XIII asuma el trono de España en 1886 deberemos tener en cuenta una fecha clave como es la de 1898, en la que como consecuencia de la pérdida colonial, se inicia un período de grave crisis política que se prolongaría con mayor o menor intensidad hasta 1939, después de que el sistema de *turnismo* político puesto en marcha en 1876 se viera claramente superado.

A lo largo de estos años señalaremos un hecho relevante en Navarra como fue la conocida como “*Gamazada*”<sup>64</sup> de 1893, momento en el que el ministro de Hacienda, Germán Gamazo, quiso poner fin a la autonomía fiscal de esta región, equiparándola al

---

<sup>62</sup> MARTÍNEZ DÍEZ, “Fueros sí”, op. cit. págs. 63-68.

<sup>63</sup> DE LA TORRE CAMPO, Joseba. “Desarrollo práctico de la nueva fiscalidad: la hacienda foral de Navarra, 1841-2000”, *Iura Vasconiae*, nº 6 (2009), págs. 461-486.

<sup>64</sup> DEL BURGO TAJADURA, J. I. *La epopeya de la foralidad vasca y navarra*. op. cit. págs. 81-91.

resto del Estado, amparándose en el art. 8 de la ley de 11 julio de 1877 que se apoyaba a su vez en la ley de presupuestos del año 1876, que hemos mencionado anteriormente.

Esta propuesta contaba con el respaldo legal que aportaba el art. 24 de la ley de presupuestos de 1876, pero como es lógico se encontró con una oposición frontal de la Diputación de Navarra, y que finalmente no llegó a ninguna parte a pesar de que hubo negociaciones para llevar a cabo una nueva reforma e incluirla en los presupuestos del año siguiente, pero no prosperó por no tener el apoyo de la encontró con una y Diputación y por la disolución de las Cortes.<sup>65</sup>

### ***5.1.3 Nacionalismo vasco e intentos de reintegración foral***

A pesar de que este intento de supresión del régimen foral estuvo lejos de hacerse realidad, fue capaz de movilizar a las masas, principalmente a los detractores de la misma, pero al contrario de lo que podría pensarse si tenemos en cuenta todos los factores sociales y políticos, en ningún momento se reniega de la unión con España por parte de la población navarra, sino todo lo contrario, simplemente se rechazaba ya no solo el centralismo, sino más bien el ataque desmedido a los fueros que habría supuesto el intento de Germán Gamazo ya que habría terminado con el régimen foral. En cualquier caso, es en esta época en la que hacen su aparición dos movimientos que irán alcanzando protagonismo conforme vaya avanzando el siglo XX: el movimiento obrero y el nacionalismo vasco, cuyo ideario tomará también un sector de la población navarra con modulaciones de mayor o menor calado y se dedicará a extender en publicaciones como *Bizkaitarra* o *Baseritarra*. El promotor de esta idea es Sabino Arana, al que podríamos definir como mediocre y racista, debido a la manera que tenía de justificar las supuestas diferencias entre los españoles (o maketos) y los vizcaínos (da la sensación de ignorar a guipuzcoanos y alaveses) como por ejemplo la forma de caminar, o supuestas diferencias a la hora de trabajar o de solucionar las trifulcas que surgen en las romerías.<sup>66</sup>

Más allá de estas cuestiones que pueden ser anecdóticas desde el punto de vista de la Historia, es importante tener en cuenta que a partir de este momento, la sociedad y la política navarras se verán influidas en mayor o menor medida por unas ideas que tenían

---

<sup>65</sup> ALLI ARANGUREN, “Los efectos de la Ley de 21 de julio de 1876...” op. cit. págs. 279-322.

<sup>66</sup> <https://www.libertaddigital.com/nacional/la-antologia-racista-xenofoba-y-etnicista-de-sabino-arana-1276276477/> Este artículo se dedica a recoger algunas de las afirmaciones de Sabino Arana con las que justifica las diferencias entre vascos y españoles.

como uno de sus dogmas principales el odio a España, tal como el propio Sabino Arana reconocía.

El otro factor que se consideraba central, junto con la raza, era la religión católica, renegando de España porque, según él, solo de aquella manera se podría llegar a conocer a Dios dada la deriva liberal que había tomado el país, afirmación harto exagerada ya que incluso la propia Constitución de 1876 confirmaba a la religión católica como la oficial del Estado. Tanto la gamazada, cuyo fracaso acaba por fortalecer los fueros, como el desastre del 98, por su impacto en la política nacional serán dos acontecimientos muy importantes que marcarán el desarrollo posterior de la foralidad navarra.

Entre 1898 y 1923 hubo en España 39 gobiernos, claro síntoma de la inestabilidad de aquel entonces. Acontecimientos como la Semana Trágica de Barcelona en el verano de 1909, con grupos nacionalistas y obreros como protagonistas de las movilizaciones es un fiel reflejo de la situación que se vivía en España, donde el sistema político de la Restauración seguiría en continuo desgaste una vez pasada la Primera Guerra Mundial y el intento de reintegración foral de 1918, dos hitos suficientemente relevantes como para dedicarles unas líneas, por las consecuencias sociales y políticas que llevarán aparejadas.

La principal consecuencia que se hace notar en España una vez comenzado el conflicto europeo es la de los importantes beneficios económicos que España logra con la venta de productos manufacturados a los países beligerantes, por lo que la economía y las exportaciones se vieron beneficiadas. Esta circunstancia no se vio reflejada entre la población, que vio como el precio de los productos aumentaba, notándose asimismo la carestía de algunos bienes de primera necesidad. Más allá de estas cuestiones sociales y macroeconómicas, lo que sí tuvo una repercusión real en la política española fue la división de opiniones entre los considerados aliadófilos que apoyaban al bando aliado.

A los aliadófilos les vamos a relacionar con la izquierda del espectro político, defensores de la democracia liberal, comulgaban con los principios de la Revolución francesa y que apoyaban el “ateísmo” francés. De otro lado, los llamados germanófilos, asociados a la derecha política y defensores del orden del que eran garantes las Potencias

Centrales, donde podemos encontrar publicaciones como “El Pensamiento Navarro” o “La Constancia” que representaban ese movimiento el cual aglutinaba a muchos carlistas.<sup>67</sup>

Junto a esta división, hay que tener en cuenta que el movimiento obrero iba ganando peso en Alemania y Austria-Hungría, con numerosas huelgas debido al hastío y a las miserables condiciones de vida a las que la guerra les había llevado hace que la socialdemocracia irrumpa con fuerza en estos países dando al movimiento obrero de España un espejo en el que mirarse, por no hablar del triunfo de la Revolución bolchevique en Rusia, lo cual unido a la desaparición de los imperios alemán, ruso, austrohúngaro y otomano hizo que se viviera entre los círculos nacionalistas un ambiente de envalentonamiento, apoyado también por el respaldo a los nacionalismos que tanto los aliados como las Potencias Centrales otorgaron durante la guerra.<sup>68</sup>

Podemos concluir, que la Gran Guerra da alas a los movimientos obreros y nacionalistas, que además habían logrado un protagonismo político a partir de 1917 nunca antes visto, debido a los acontecimientos que se suceden en ese año, a saber, el nacimiento de las Juntas de Defensa, la convocatoria de la Asamblea de Parlamentarios y la huelga general del verano de 1917.

Son acontecimientos que alteran el orden militar, político y social y que no hacen sino consolidar el protagonismo que nacionalistas y obreros van a tener a partir de este momento. Prácticamente a la vez que estos acontecimientos se van sucediendo, en Navarra y Vascongadas comienza a discutirse la idea de la reintegración foral, lo que significa renegociar los fueros pero renegando de la ley paccionada de 1841. La Diputación de Navarra da el primer paso en julio de 1917, acordando solicitar una “amplísima autonomía y la reintegración foral (...) que esté en consonancia con las constantes aspiraciones del País”.

Este discurso ya nos empieza a sonar, se habla con ambigüedad del término “país” y aunque se sigue reconociendo la unidad de la nación española, es algo que se debe tener en cuenta de forma muy cautelosa, porque no se debe olvidar que ya en 1917 la Comunitàon Nacionalista Vasca estaba presente en la Diputación de Vizcaya así que, a pesar de que en

---

<sup>67</sup> PULIDO ASPÍROZ, Alejandro. “Navarra entre 1914-1918 y la pluma de Garcilaso: la Primera Guerra Mundial, impacto en Navarra y su reflejo en el periódico Diario de Navarra”. en *Sancho el sabio: Revista de cultura e investigación vasca*, nº 40, 2017, págs. 35-55.

<sup>68</sup> Ibidem, págs. 35-55.

un primer momento esto puede parecer solamente una inocente renegociación del fuero, lo cierto es que se buscaba era un mayor autogobierno e ir desligándose poco a poco del poder central, motivo por el que la ley de 1841 se veía como un estorbo.

Como ya sucediese en la negociación de 1876, Navarra se desmarca en un primer momento de las negociaciones de Vizcaya, pero más adelante negociará por su cuenta, aunque esta vez valorando las actuaciones de Vizcaya. Por lo tanto la Diputación de Navarra aprueba el 16 de diciembre de 1918 convocar una asamblea para estudiar la reintegración foral, que finalmente no prosperará, así que la relevancia de estas negociaciones no es histórica ni jurídica, sino que nos interesan por su aspecto político y su relevancia en este campo, por varios motivos.

En primer lugar se produce un cisma entre los carlistas, que aunque militarmente derrotados seguían teniendo protagonismo político, ya que hubo en el bando carlista quien se alineó con las tesis soberanistas, y en segundo lugar se hace patente algo que se venía observando desde las negociaciones de 1876 y es la dicotomía entre las pretensiones de Vascongadas, que toman un carácter ya marcadamente rupturista con el resto de España aunque en un principio se quiera disimular, y las pretensiones de Navarra, cuyo planteamiento está lejos de la ruptura, se basaba más en aumentar su círculo de competencias, por lo que vemos además que la “fiebre competencial” surgida tras la Transición no era un fenómeno nuevo, aunque desde las posiciones vascas como las navarras se pretendía derogar la ley paccionada, pero sea como fuere considero muy dudoso que por el hecho de haber modificado o incluso derogado la ley de 1841 hubiese existido una mejor cohesión con el resto de España a la vista de los intereses navarros.

Habría que estar al eventual contenido de los nuevos acuerdos para poder dictaminar si los nuevos acuerdos favorecen a una parte en mayor o menor medida, y lo más importante, estar a la situación política de cada momento.

Por otro lado creo que se puede considerar como peligroso este intento de reintegración que se quiso hacer, ya que es muy difícil encontrar una razón de peso que la pueda motivar y porque además el régimen foral llevaba viviendo años de tranquilidad e incluso de fortalecimiento, y de la misma manera que estos intentos quedaron en nada, podría también haber sucedido lo contrario, y que el Ejecutivo, tan débil como inestable, hubiese impuesto un régimen más gravoso para la foralidad navarra, por lo tanto con lo que nos tenemos que quedar de los primeros veinte años de siglo es con el intento de

“reiniciar” el régimen foral derogando la ley de 1841 y con la aparición del nacionalismo y los partidos de corte obrero en el panorama político.

Nada más finalizada esta corriente reintegradora, van a sucederse acontecimientos muy relevantes para España y Navarra. Hablamos del desastre de Annual, la derrota más significativa del ejército español en África, que supuso poco menos que el descabello para el sistema de 1876 y de la monarquía Alfonsina, ya que en septiembre de 1923 tendría lugar el golpe de Estado del general Miguel Primo de Rivera, que sería aceptado por el rey y dio lugar a una dictadura que se prolongó hasta la proclamación de la segunda República.<sup>69</sup>

En un primer momento el golpe fue bien recibido en toda España, dado el descontento existente en la sociedad con el sistema de alternancia, y en Navarra concretamente también fue bien acogido por aplacar el liberalismo, algo que causaba rechazo en este territorio. En un primer momento tampoco suscitó mayor controversia las reformas en el ámbito municipal, ya que no chocaban con la ley de 1841, además de que (al menos teóricamente) se proponían combatir al caciquismo, y se hizo disolviendo los ayuntamientos mediante Real Decreto en los primeros días de la dictadura, y que cambiaba la composición de los mismos pero solo sobre el papel, ya que en la práctica el poder seguía estando en manos de los que otrora fueron los caciques.

Esta primera medida no despertó especial malestar en Navarra, aunque la Diputación sí protestó alegando que allí se desconocían las prácticas caciquiles y que no era nada arraigado, aunque parece más un intento por recordar al nuevo gobierno que la Diputación seguiría vigilante en la defensa de los fueros. Más allá de este episodio la situación no tuvo mayor relevancia en un primer momento, dado que no alteraban los fueros y la Diputación seguiría siendo la protagonista.<sup>70</sup>

El problema viene con la promulgación del Estatuto Municipal de 1924<sup>71</sup>. A este Estatuto le podemos calificar como adelantado a su tiempo, y aunque de manera extensa, regulaba con precisión los elementos que deberían regir la vida municipal e incluía ya en 1924 el principio como el de autonomía municipal, recogido hoy en nuestra Constitución,

---

<sup>69</sup> MIRANDA RUBIO, Francisco. “Política y Foralidad en Navarra durante la Dictadura de Primo de Rivera.”, en *Huarte de San Juan. Geografía e historia*, nº 12, 2005, págs. 331-360.

<sup>70</sup> *Ibidem*, págs. 331-360.

<sup>71</sup> <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/069/A01218-01302.pdf> Texto del Estatuto municipal de 1924 en la Gaceta de Madrid. Gaceta de Madrid, nº69, 9/3/1924, págs. 218-301.

por lo que desplazaba a la Diputación como órgano preponderante en la toma de decisiones, dotando a los ayuntamientos de una autonomía mayor.

El problema no venía por un choque directo (y ahora veremos el porqué de este pequeño matiz) con la ley de 1841, ya que este Estatuto contenía la disposición transitoria 26ª según la cual se seguiría aplicando el régimen especial, pero parece que no le vale a la Diputación, y se aprecia con razón una cierta desconfianza hacia lo que Primo de Rivera pueda hacer con los fueros, así que se convocan reuniones con el objetivo primero de buscar un régimen más garantista, y segundo para solventar el conflicto entre normas que había surgido, ya que la ley de 1841 no podía modificarse sin consentimiento de ambas partes.

Podríamos recurrir a los criterios clásicos para resolver estos conflictos, pero nos sirven de poco. El criterio de especialidad nos ofrece poca ayuda, pues si el Estatuto es una norma muy concreta para la regulación del régimen municipal, que decir de la ley paccionada que no es especial, sino que directamente es ya excepcional por el régimen que vertebra. El criterio jerárquico también nos puede llevar a confusión, porque aunque la de 1841 fue una ley dada en Cortes por el Ejecutivo, el Estatuto fue aprobado por el Directorio militar (las Cortes habían sido suprimidas) pudiendo considerar que ambas leyes estaban a la par jerárquicamente. El criterio cronológico no nos ofrece dudas, y el Estatuto de 1924 derogaría la ley de 1841, pero esto no solo no sucede, sino que en las negociaciones posteriores el Ejecutivo parece plegarse dócilmente a las propuestas navarras.<sup>72</sup>

Esto me parece de difícil comprensión desde dos puntos de vista: el histórico político y desde el punto de vista jurídico.

Dadas las circunstancias existentes en estos momentos, tenemos todos los ingredientes para suprimir el régimen foral. Una dictadura bien acogida que buscaba acabar con la obra liberal, que inició también una cruzada contra el catalanismo, deseaba ahondar en el concepto de unidad nacional más allá de lo meramente territorial, y por último pero no menos importante, existían ya en Europa un fuerte ascenso del fascismo, pudiendo aprovechar también esa coyuntura ya que acabar entonces con el régimen foral no habría

---

<sup>72</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “Los Convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada”. *Gobierno de Navarra, Instituto Navarro de Administración Pública*, Pamplona, 2010, págs. 208-214.

suscitado más oposición que las de los propios afectados, si bien no se puede calificar como fascista al régimen de Primo de Rivera. ¿Por qué se siguió alimentando al foralismo? Se tenían a favor todos los factores que hubieran permitido desarticular el régimen foral, y no se hizo. Intentaremos responder a esta pregunta.

No podemos cometer el error de juzgar aquellos hechos desde la óptica del 2018, sino que deberemos analizarlos desde la perspectiva de la época. Desde esa perspectiva podemos aproximarnos a la respuesta, determinando que en 1924 no se tenía una concepción patológica ni mucho menos del foralismo, era algo que estaba ahí, que nadie se cuestionaba y que ya formaba parte del decorado además de que la idea de igualdad no había anidado en la sociedad española, y por parte de Primo de Rivera podemos decir que existió demasiada buena fe en este aspecto ya que no supo advertir el peligro que escondía el régimen foral, que contrasta con la ofensiva anticatalanista que emprendió. Por tanto podríamos decir que la falta de sensibilidad social respecto de este tema, unido a una escasa astucia política de Primo de Rivera propiciaron el fortalecimiento de los fueros durante esta etapa.

Jurídicamente tampoco había impedimento para la desmembración del régimen foral, y aunque se da por buena la tesis de que la ley de 1841 era paccionada y se necesitaba el consenso de ambas partes para su modificación, lo cierto es que no había nada escrito, y para un Ejecutivo que gozaba de plenos poderes no hubiera sido difícil obviar esta circunstancia, además no era una modificación *in peius*, sino que la modificación era esencialmente competencial al atribuir un mayor elenco de facultades a los ayuntamientos.

Quizá el propio Primo de Rivera prefirió evitar este problema y no poner en peligro la imagen de su gobierno. Sea como fuere, después de la oposición que este Estatuto encontró en Navarra hizo que se abrieran unas negociaciones que en primer lugar llevarían a una Real Orden de 11 de abril de 1924 que disponía que el Estatuto regiría en Navarra en lo que no se opusiera a la ley de 1841, y que aplicaría hasta que el 4 de noviembre de 1925 se aprobó el Real Decreto Ley que adapta el Estatuto al régimen navarro, y cuya especialidad estribaba en que los ayuntamientos navarros seguirán dependiendo de la Diputación en primer término, aunque también aplicaría el régimen del Estatuto, tal como disponía los art. 1 y base 15ª del Real Decreto, que ya entonces preveía el régimen de concejo abierto para determinados municipios y lo más importante, ya recogía la necesidad de que la modificación del régimen debería ser acordada con el gobierno, salvo que las

modificaciones fueran en el sentido del Estatuto, es decir, de la autonomía municipal, caso en el que bastaría según la base 16ª del RD con 2/3 de vocales del Consejo Administrativo.

Al final la reforma de este Estatuto quedó más en una cuestión jurídica que política, como el propio ministro Calvo Sotelo declararía. Sucederá lo contrario poco después, en 1927, momento en que Primo de Rivera y el propio Calvo Sotelo se dan cuenta de que es momento de actualizar el cupo, que la contribución que Navarra paga debe aumentar después de medio siglo estancada.

Efectivamente en ese año se calcularon las diferencias existentes entre Navarra y el resto de España en el pago de las contribuciones, y los datos arrojaron la cifra de 14.500.000 pesetas de diferencia entre Navarra y los territorios de régimen común<sup>73</sup>. Desde 1876 hasta 1927 los presupuestos del Estado se habían multiplicado por cuatro, sin embargo el cupo permanecía invariable, y desde el gobierno se desea alterar con buen criterio esa situación para que se siga el ritmo del Estado, ya que la diferencia iba aumentándose año a año.

A pesar de que parecía obvio que la cantidad a pagar por Navarra debía incrementarse, la postura de la Diputación fue bastante intransigente dada la situación, ya que el régimen foral no corría peligro alguno y la diferencia con el resto de España era abismal, por lo que finalmente el cupo se elevó de dos millones de pesetas a seis, y de los cuales uno era compensable por el Estado, con lo que el aumento quedó en unas ridículas tres millones de pesetas, aunque como contrapartida el gobierno evitaba problemas en un momento en el que la popularidad de Primo de Rivera empezaba a decaer, pero tampoco sería justo acusar al gobierno de dejadez en este sentido, porque bien es cierto que en un primer momento se planteó elevar el cupo hasta los 10-12 millones de pesetas, cifra que sería inaceptable para los navarros.<sup>74</sup>

Más allá de las cifras, que únicamente reflejan una serie de realidades, debemos poner el foco en la difícil justificación que encuentra la institución foral especialmente a partir de 1876 en donde en Europa se avanza por el camino del unionismo es difícil encontrar explicación a este fenómeno. Ciertamente, hasta mediados del S. XIX podría resultar comprensible el mantenimiento de las instituciones forales debido a la propia configuración del Estado que admitía este tipo de desajustes y contaba con escasos

---

<sup>73</sup> MARTÍNEZ DÍEZ, G. “*Fueros sí*”, op. cit., págs. 63-68.

<sup>74</sup> *Ibidem*, págs. 63-68.

recursos, pero a medida que el Estado va ampliando sus recursos y volviéndose más social, algo que en España sucede con algo de antelación al resto de Europa, el régimen foral aparecerá como totalmente contrario a la configuración del Estado.

Hoy en día también podemos discutir el hecho foral pero nunca fue tan injustificable como en la época de la Restauración, y sería injusto hoy en día cargar contra el régimen foral cuando puede hablarse en España de “diecisiete foralidades” distintas, y aunque más adelante profundizaremos en esta idea, conviene ir teniendo presente que el debate debería centrarse en la conveniencia y oportunidad del Estado autonómico.

Sea como fuere se produce este ridículo aumento del cupo que queda aprobado mediante el Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927<sup>75</sup>, y que sí algo pone de relieve es que a la cuestión foral se la tenga como un asunto delicado. Hemos visto como en 50 años no solo ha habido una única e ínfima renovación del cupo, sino que más allá de la gamazada de 1893 no hubo durante la Restauración ningún intento de actualización del fuero navarro, aunque esto no debe ser tomado como una crítica sino como un apunte, ya que era el precio a pagar por la estabilidad política que se vivió en España durante los primeros años de la Restauración y por una Constitución, la de 1876 que estuvo vigente hasta 1923, toda una hazaña dados los precedentes, además a partir del desastre del 98 la estabilidad política ya no era la misma por lo que se hizo más difícil cualquier intento de reforma, y es a partir de 1923 cuando vuelven a darse las condiciones más idóneas para renovar en profundidad el acuerdo con Navarra, algo que tampoco se logra, haciendo esta vez sí, merecedor de nuestra crítica al gobierno de Primo de Rivera, por entender que los primeros momentos de su gobierno han sido los más oportunos de la historia de España para dismantelar el régimen foral.

Primo de Rivera termina por dimitir en enero de 1930, debido no solo ya al desgaste de su régimen sino al propio personal. El poder le asumirá el general Dámaso Berenguer durante poco más de un año sin que pudiera en ningún caso restablecer la normalidad en el funcionamiento del gobierno, unido a los descontentos sociales con la monarquía y con la dictadura, con lo cual la República fue abrazada por grandes sectores de la sociedad no por afinidad con esta forma de Estado, sino por descarte, y esa fue una de

---

<sup>75</sup> DEL ARCO LÓPEZ, Valentín. “Unamuno frente a Primo de Rivera: de Salamanca al exilio, 1923-1924”. en *Studia historica. Historia contemporánea*, nº 4, 1986, págs. 129-179.

las causas por las que la II República derivó en un auténtico caos, porque era una República sin republicanos.

El fin de la monarquía alfoncina quedó sellado en agosto del 1930 en el llamado Pacto de San Sebastián, una reunión que podríamos considerar informal entre diversos políticos y personalidades republicanas en el que se acordó proclamar la República en cuanto fuera posible (así como convocar una huelga general que no llegaría a celebrarse). Lo más relevante fue la unanimidad en lo que se refiere cuestiones territoriales ya que se acordó dar la posibilidad a Cataluña de dotarse de un estatuto de autogobierno, y aunque seguiremos abordando con detalle lo sucedido en la etapa republicana lo cierto es que ya en 1930 comenzaban a aparecer algunos rasgos que definirían al período 1931-1939 como por ejemplo el anticlericalismo o la polarización política.<sup>76</sup>

En cualquier caso es importante señalar que este tránsito hacia la República nace por el mero desgaste tanto de la monarquía como del sistema político en general, ya que la valoración general del régimen de Primo de Rivera la podemos considerar como positiva, y en 1931 nos encontraremos con una España más próspera que la de ocho años atrás.

En el momento de proclamarse la II República la reacción fue la misma que cuando Primo de Rivera realizó su golpe de Estado, y dado que existía un gran descontento con el régimen existente la gente abrazó lo primero que se presentó como una opción para acabar con el sistema de la Restauración primero y con la dictadura de Primo de Rivera después, y pasados los primeros momentos de fervor volvió a aflorar el descontento ya que en ningún momento hubo “primoriveristas” ni tampoco republicanos, por lo que el sostenimiento de ambos regímenes a largo plazo era misión casi imposible, y las consecuencias de una República sin republicanos desembocó en este caso en una guerra civil que también analizaremos más adelante.

Mientras esto sucedía, la política del País Vasco y Navarra no era ajena ni a la descomposición de la “dictablanda” de Berenguer ni tampoco a la gestación de la futura república pues eran conscientes de que podría reportarles enormes beneficios.

En 1930 se llevará a cabo un Congreso de Estudios Vascos, auspiciado por la Sociedad de Estudios Vascos que tuvo la tarea de elaborar un informe que propugnaba

---

<sup>76</sup> DEL BURGO TAJADURA, *La epopeya de la foralidad*, op. cit, págs. 260-280.

nuevamente la reintegración foral, si bien en este momento se maneja un concepto de reintegración foral distinto al de 1917-19.

El 14 de abril de 1931 tiene lugar el golpe de gracia para el sistema de la Restauración, en forma de elecciones municipales -celebradas el día 12 de ese mismo mes-, donde los partidos antimonárquicos lograron superar a los monárquicos en la mayoría y más importantes de capitales de provincia. A pesar de ser unas elecciones municipales, se tuvieron por un plebiscito entre monarquía o república, sin que en las filas monárquicas se hiciese nada por detener la llegada del nuevo régimen.

#### ***5.1.4 Intentos de Estatuto y guerra civil***

Siendo así las cosas, el mismo día 14, el diputado foral Manuel de Irujo propuso a la Diputación que solicitara al gobierno la plena reintegración foral, al igual que el PNV que también se movió para conseguir la reintegración foral, y aunque las impresiones fueron positivas después de diversas reuniones con Alejandro Lerroux, Miguel Maura o Indalecio Prieto, los acontecimientos comienzan a desencadenarse en cuestión de pocos días.

En primer lugar el 21 de abril se disolvieron las Diputaciones de las cuatro provincias y se sustituyeron por Comisiones gestoras, formadas lógicamente por gente afín al nuevo régimen y que pondría trabas a cualquier proyecto para la derecha y el nacionalismo vasco, pero como veremos el nacionalismo vasco campó a sus anchas durante la república, y el propósito de estas gestoras más que controlar la Diputación, era que el gobierno republicano pudiese disfrutar de una posición de fuerza a la hora de suscribir futuros pactos que sin duda estarían por venir.<sup>77</sup>

En segundo lugar, el 19 de abril de 1931 el PNV publica un manifiesto en el que anunciaban sus aspiraciones a “la soberanía de Euskadi sobre sí misma”. No es necesario profundizar excesivamente en el significado de esta frase, que revela muy a las claras el propósito del PNV, y no es otro que el de la independencia del País Vasco y su separación del resto de España, y si bien en fechas más o menos recientes se quiere blanquear este propósito, habrá que tener siempre que este será siempre el objetivo último del PNV, aunque en la etapa actual simplemente se esté aprovechando de la llamada aritmética parlamentaria para obtener unos mejores acuerdos con el Estado a cambio de sus votos en la investidura.

---

<sup>77</sup> DEL BURGO TAJADURA, *La epopeya de la foralidad*, op. cit, págs. 273-292.

Más allá de la claridad de su planteamiento llama la atención la manera en que se pasó de enarbolar la bandera de la reintegración foral, a abogar decididamente por la soberanía, mientras a la vez se mostraba la “garantía de colaboración la declaración de los Ayuntamientos de constituir un gobierno republicano vasco vinculado a la República federal española”.

Ambas ideas se recogen en el diario Euzkadi –vinculado al P.N.V.-, y difícilmente puedan tomarse en consideración dado que, la soberanía de un pueblo no puede estar supeditada a un acuerdo con otro Estado que sí es soberano, máxime cuando la garantía de colaboración se circunscribía a los ayuntamientos de Vizcaya. Por ello aparecen algunas dudas: ¿qué significaba en última instancia la “vinculación” a República federal española? ¿cuál era y en qué consistía la “colaboración” a la que se hacía referencia? ¿Qué papel jugarían los ayuntamientos en un tema relacionado con la soberanía?<sup>78</sup>.

Da la sensación de que la llegada de la República superó todas sus expectativas y como ellos no tenían nada que perder decidieron realizar una apuesta muy fuerte a sabiendas de que en estos momentos esta declaración en un periódico no tendría consecuencias y que si “amenazaban” al gobierno con la independencia, sería más fácil alcanzar un pacto de índole estatutaria con el gobierno central, algo que parece vivirse también en la actualidad con el nacionalismo catalán.

En resumen podemos decir que esta apuesta por la soberanía se debía a su confianza en que las futuras negociaciones les fueran favorables por lo tanto, se marcaron un objetivo muy ambicioso sabiendo que tenían muy poco que perder.

Por otro lado en respuesta a la pregunta de cuál era el papel de los ayuntamientos en todo esto, pues la verdad, quien escribe estas líneas no alcanza a comprender qué papel puede jugar un ayuntamiento en lo que a la soberanía del país del que forma parte respecta puesto que un ente local no tiene ni por aproximación los instrumentos necesarios para desempeñar un papel en el ámbito internacional, y menos en aquel momento así que lo más que podemos hacer es poner esta idea en relación a la “vinculación con la República federal española” que también se pretendía (aunque el art. 13 de la Constitución de 1931 prohibía la Federación de regiones autónomas) entonces que es lo que se buscaba con esa vinculación, quizá una suerte de Tratado de Letrán pero la situación no tenía nada que ver así que podemos determinar que la intención del PNV en estos momentos era algo mucho

---

<sup>78</sup> Ibidem, pág. 264.

más fácil y más comprensible que cualquier otra reflexión que pueda surgir en este trabajo, y es que buscaban un Estado propio pero eso sí, pagado por España.

Es por eso que se hace preciso examinar brevemente los planes del PNV acerca de una eventual inclusión de Navarra en el eventual Estado vasco que pretendían conformar, y que en definitiva se basaba en apostar por la vía de la soberanía y de esa manera poder unirse con Navarra, algo mucho más deseable para el nacionalismo vasco que una simple reintegración foral.

Lo que parece evidente es que desde los sectores soberanistas ya estaban preparando el camino para que el País Vasco se pudiera adaptar lo más rápido posible a las modificaciones que iba a posibilitar la llegada de la República, de hecho, cuando se encomendó a la Sociedad de Estudios Vascos la elaboración de un anteproyecto de Estatuto, el tiempo que se tardó en elaborar dicho anteproyecto fue de solo 23 días, dato que sirve para ratificar lo mencionado hace un instante.<sup>79</sup>

En este momento es cuando podemos decir que el nacionalismo vasco pone en marcha toda su maquinaria para poder alejarse lo máximo posible de España, imponiéndose claramente las tesis de Sabino Arana sobre cualesquiera otras.

Para empezar jugaron la baza religiosa de una forma bastante torticera, y aprovechando el auge del anticlericalismo vivido a partir de 1931 se engañó a los carlistas diciéndoles que un Estatuto de autonomía en el que además se regulasen las relaciones entre País Vasco y la Santa Sede sería lo más conveniente para preservar el cristianismo en el País Vasco y hacer frente a las oleadas antirreligiosas, cuando lo cierto es que esta idea chocaba de lleno con el art. 14 de la Constitución de 1931, Constitución que dicho sea de paso, es de una elevada calidad técnica-jurídica y predecesora de las constituciones “sociales” que se generalizaron tras la Segunda Guerra Mundial, pero en cualquier caso este primer intento de anteproyecto quedaría en nada después de que Alcalá Zamora advirtiese a los comisionados vasco navarros de que la creación de regiones autónomas debería seguir el cauce previsto en la Constitución.

Más allá de estas tretas utilizadas por los nacionalistas, en lo que verdaderamente hay que poner el énfasis en que lo que se discutía en esta ocasión iba mucho más allá de una negociación sobre la cuantía del cupo o una mera discusión sobre competencias, sino

---

<sup>79</sup> ARBELOA MURU, Víctor Manuel. “De la Comisión Gestora a la Diputación Foral de Navarra (1931-1935)” en *Príncipe de Viana*, Año nº 75, nº 260, 2014, págs. 589-630.

que ahora estamos hablando de que País Vasco (y Navarra) deje de ser territorio asimilado al resto de España para otorgarle una autonomía que sería muy amplia en el caso de que se hubiese llegado a aprobar el anteproyecto presentado por la llamada Asamblea de Estella o bien en el caso que veremos a continuación, que introducía un concepto totalmente novedoso como era el de “autonomía”, es decir, ya tanto País Vasco como Navarra se desmarcan de la reintegración foral y apostarán por la vía de la autonomía, aunque con reservas en el caso de Navarra ya que en el caso de unirse con el País Vasco podría poner en riesgo su régimen particular, y sería parecido a lo que sucede en un matrimonio en sociedad de gananciales.

El primer paso para el Estatuto sería, a la par que se redactan los anteproyectos, que cada comisión gestora (que recordemos habían sustituido a las Diputaciones) decidiese tras una asamblea de sus respectivos ayuntamientos si querían un Estatuto común a las cuatro provincias o si preferían uno individual. En un primer momento, la votación a favor del Estatuto conjunto vasco navarro se salda con una importante mayoría favorable a este proyecto, pero a medida que se fue perfilando la cuestión hacendística, se vio que la autonomía fiscal de Navarra iba a quedar cercenada, y es en este momento cuando Navarra comienza a alejarse de este proyecto, no solo ya por mantener intactas sus competencias fiscales, sino porque también los carlistas empezaban a dudar tras darse cuenta del engaño que padecieron, por lo que el factor religioso volvía a estar presente.<sup>80</sup>

Aquí procede señalar aquel tópico que dice que “con las cosas de comer no se juega” y es de máxima aplicación en este caso, porque cuando los navarros vieron que su régimen podía peligrar en el caso de unirse con el País Vasco, fue cuando se empezó a dudar seriamente de la conveniencia de esa unión, junto con un partido carlista que cada día estaba más lejos de las posiciones del PNV al percibir que el Estatuto no solo estaría muy lejos de poder alejar el anticlericalismo de Euskadi, sino que percibieron también que ese Estatuto era una amenaza para el orden político de España, era un “caballo de Troya” del separatismo vasco y por eso deja de defenderse, aunque eso sí, desde Comunión Tradicionalista se deja que cada uno de los afiliados haga lo que cada uno considere según su conciencia, es decir, anteponen el factor político sobre el religioso.

La separación de ambos proyectos se consuma el 19 de junio de 1932 tuvo lugar la Asamblea General de Navarra en la que se debería aprobar el anteproyecto de Estatuto (la

---

<sup>80</sup> DEL BURGO TAJADURA, J. I. *La epopeya de la foralidad*, op. cit, págs. 268-272.

última palabra la tenían las cortes generales), pero nada de eso sucedió. La sesión fue turbulenta, ya que en un principio el Estatuto había sido aprobado y fue gracias a que en ese momento los asambleístas Emilio Azarola y Nicasio Garbayo manifestaron de palabra su oposición para hacer constar que había que tener en cuenta el voto de los ayuntamientos navarros, que era desfavorable al Estatuto, imposibilitando la aprobación del Estatuto para Navarra, según lo dispuesto en los art. 12 a) y 12 b) de la Constitución de 1931, y de esta manera quedó zanjada la cuestión del Estatuto único para Navarra y País Vasco.

Así pues, este momento que aunque ha pasado desapercibido en la Historia es de gran relevancia ya que de haber salido adelante esa propuesta, es probable que Navarra hubiera perdido sus fueros y hubiese penetrado el nacionalismo. Gracias en este caso a la reacción del carlismo al darse cuenta de que se estaba utilizando a Navarra simplemente para dar cumplimiento a los sueños de los nacionalistas, y de la clase política en general cuando el régimen económico peligraba, se pudo mantener el camino que se llevaba, sin caer en los cantos de sirena del PNV, principalmente.<sup>81</sup>

Por otro lado también es muy importante en este asunto desligar el nacionalismo vasco, de los vínculos étnico culturales que les unen con Navarra, cuando aun existiendo esos vínculos, cada cosa va por un lado, y es verdad que en el ámbito cultural puede existir semejanza entre ambas regiones, pero no sería riguroso extrapolar esas semejanzas al ámbito político ya que en Navarra el nacionalismo vasco nunca ha sido fuerte en términos electorales<sup>82,83</sup>, todo lo contrario que en País Vasco (esencialmente Guipuzkoa y Vizcaya) y para ello no hay más que ver la relación de alcaldes y presidentes que los distintos partidos ostentan y han ostentado en unas y otras regiones, y esa resistencia al nacionalismo vasco se prolongará hasta nuestros días, aunque en estos momentos se advierte una muy peligrosa “batazunización” de Navarra, y que trataremos de explicar más adelante.

Por lo demás, el Estatuto vasco continuó su tramitación por separado y terminaría por aprobarse el 1 de octubre de 1936, con la guerra ya empezada, mientras que del lado navarro la situación se dejó estar. La situación del país no aconsejaba realizar experimentos, se sucedieron eventos como el golpe del general Sanjurjo en 1932, la deriva soviética que

---

<sup>81</sup> Ibidem, págs. 285-293.

<sup>82</sup> Resultados de las elecciones municipales y autonómicas de junio de 2015 en Navarra y el reparto de concejales en dicha comunidad [http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/99MU/DMU13999CM\\_L1.htm](http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/99MU/DMU13999CM_L1.htm)

<sup>83</sup> Composición del Parlamento navarro tras las elecciones municipales y autonómicas de junio de 2015 [http://www.elecciones2015.navarra.es/13AU/DAU13999CM\\_L1.htm](http://www.elecciones2015.navarra.es/13AU/DAU13999CM_L1.htm)

tomó la izquierda española, la declaración del Estado Catalán por parte de Luís Companys y todo ello sumado al clima de tensión y confrontación<sup>84</sup> que se vivió durante todo este período así que el régimen de Navarra siguió regulándose por la ley de 1841.

En este orden de cosas, debemos señalar que a partir del primer bienio reformista la suerte de la República empezó a cambiar, algo que era lógico ya que en ningún momento este régimen contó con adeptos y como hemos mencionado anteriormente la consecuencia lógica de un régimen que no tiene el apoyo de nadie es su caída pasados los primeros momento de fervor, igual que pasó con Primo de Rivera.

Aquí hay una esencial diferencia, y es que la llegada del período republicano fue posible gracias a los propios sectores monárquicos y conservadores, que no opusieron resistencia alguna al advenimiento de la República, para posteriormente ser ninguneados y objeto de las más duras críticas, que llegarían incluso a la confrontación física en las últimas etapas, y del mismo modo que la República se apoyó en un primer momento en grandes masas de resentidos con la monarquía, fueron esas mismas masas las que acabarían con el régimen que un día apoyaron de la manera más exaltada, por ejemplo el teniente de ingenieros Pedro Mohíno Díez protagonista de una de las fotos más icónicas del 14 de abril empuñando la tricolor, fue fusilado en agosto de 1936 por sublevarse contra la República, y aunque se podrían dedicar páginas y páginas a relatar historias similares, dudo que este sea su sitio...

Entre diciembre de 1933 y abril de 1934 tienen lugar diversas huelgas y levantamientos anarquistas. Matías Montero uno de los fundadores del Sindicato Español Universitario (y de vinculación a Falange) es asesinado a tiros por las juventudes socialistas en febrero de 1934, prosiguiendo estas acciones en meses siguientes con las consiguientes réplicas<sup>86</sup>.

Es en estos momentos cuando se convocan elecciones municipales por los nacionalistas vascos en el verano de 1934, por su propia iniciativa y alzándose por tanto contra la Constitución; a la vez que se descubren grandes depósitos de munición en diversas sedes del PSOE y así hasta llegar a la fracasada revolución de Asturias de 1934.

---

<sup>84</sup> MOA, Pío. *1934, Comienza la Guerra Civil. El PSOE y la Esquerra emprenden la contienda*. Altera, Madrid. 2004, págs, 73-91.

<sup>85</sup> MOA, Pío. *1936: El asalto final a la República*. Altera, Madrid. 2005, págs. 133-137.

<sup>86</sup> FOXÁ, DE Agustín. *Madrid, de corte a checa*. Jerarquía, Salamanca. 1938. págs 20-44, 58-66.

A partir de ese momento la suerte de la República democrática y liberal ya estaba echada, y solo podían tomarse dos caminos, bien un golpe de carácter conservador o tradicionalista, o bien la llegada del comunismo a España. La segunda opción parecía la más plausible por la manera de desarrollarse los acontecimientos, ya que las fuerzas frentepopulistas estaban ya iniciando una revolución de manual, haciendo de España su cortijo particular y silenciando al disidente por todos los medios posibles, del mismo modo que no se ocultaba lo más mínimo su devoción por Lenin, Stalin y la URSS, como tampoco ocultaban su deseo de asaltar el poder por la vía violenta, tal como recogen las páginas de “Mundo Obrero” o declaraciones de La Pasionaria en este sentido “Hay que obligar al Gobierno a dar un ritmo más acelerado a la labor de depuración” así que dudar de que lo que se pretendía por la izquierda era instaurar en España una república de corte soviético sería faltar al rigor histórico, y seguir argumentando esta idea sería desviarse del tema central del trabajo, al fin y al cabo está todo escrito, existiendo multitud de documentos al respecto que pueden sostener esa postura.

En lo que concierne al País Vasco y Navarra, tanto carlistas como PNV habían “sacrificado” su ideario católico dando más protagonismo al apartado político como ya vimos en el caso carlista con el fallido intento de Estatuto vasco-navarro de 1931/32 pero también el PNV había relegado el catolicismo a un segundo plano en pos de la victoria de las tesis más soberanistas, las de Sabino Arana y trataron de aprovechar la descomposición de la República para lograr su objetivo, para ello asumieron los planteamientos de la izquierda con la máxima de que cuanto peor para España, mejor para ellos y así fue como actuaron en todo momento, desligándose cada vez más de la derecha política y aproximándose al Frente Popular pues ambos tenían en común su rechazo a la Historia de España y además los comunistas y en especial el conocido como el “Lenin español” no tenían reparos en tolerar el derecho de autodeterminación, al igual que hacía la URSS, de manera que se formó un matrimonio de conveniencia entre esos partidos.<sup>8788</sup>

Y si antes decíamos que tras la revolución de Asturias la suerte de la República democrática y liberal ya estaba echada, podemos decir también que tras la elecciones del 16 de febrero de 1936 la Guerra Civil estaba ya servida y solo será cuestión de tiempo. El Frente Popular gana las elecciones y a partir de ahí se viviría en palabras del diputado Suárez de Tangil “en plena anarquía, bajo el imperio de una monstruosa subversión de

---

<sup>87</sup> MOA, Pío. 1936: *El asalto final a la República*. op. cit, págs. 133-137.

<sup>88</sup> MOA, Pío. *Los mitos de la guerra civil*. La esfera de los libros, Madrid, 2003. Págs. 199-209.

todos los valores morales” y donde no sirvió de nada el estado de alarma decretado en febrero de 1936 pues los poderes del Estado fueron incapaces de hacer frente a la violencia: incendios de iglesias, expulsiones de párrocos, invasiones de fincas, atracos etc. y tampoco fue capaz de atajar un golpe militar cuya preparación era un secreto a voces.

La chispa necesaria para prender la hoguera serían dos asesinatos, primero el del teniente de la guardia de asalto José Castillo a manos de derechistas, y como respuesta el líder conservador Calvo Sotelo fue asesinado en la noche del 13 de julio en una maniobra urdida por las propias fuerzas de seguridad del Estado. A partir de aquí los acontecimientos se suceden, y ese mismo día una delegación del PSOE, UGT y PCE visitó a Casares Quiroga para solicitar la entrega de armas a sindicatos y milicianos, entrega que se demoraría cuatro días cuando el golpe ya estaba en marcha, y la trascendencia de este hecho es harto discutible se discute si el reparto de armas el 13-14 de julio entre las masas izquierdistas hubiera salvado la República y quien piensa que habría sido irrelevante, pero lo que parece indiscutible es que esa entrega de armas habría terminado de asestar el golpe de gracia al régimen republicano dando lugar a una más que probable revolución bolchevique. A la vez que todo eso sucedía, en el bando nacional se habían roto a última hora los pactos con los carlistas al conocerse la intención de Mola de mantener una breve dictadura republicana pero tras el asesinato de Calvo Sotelo se aparcaron las disputas y se fijó el golpe para el 18 de julio.<sup>89 90</sup>

En Navarra el golpe triunfa rápidamente, gracias en buena medida al requeté, una organización paramilitar carlista creada por Comunión Tradicionalista. Compuesta por aproximadamente 60.000 hombres, su papel fue realmente destacado en el frente norte tomando las ciudades que se les habían resistido a lo largo del S.XIX como Pamplona, San Sebastián o Bilbao. Por otro lado, los éxitos en el terreno militar no se iban a corresponder en el campo político y debido a las exigencias de la guerra se hizo necesaria la unificación<sup>91</sup> del mando en el bando nacional, donde dos de los principales protagonistas (Falange y Requetés) buscaban acercar posturas, pero sería Franco quien cerrase esta cuestión mediante el Decreto de Unificación del 19 de abril de 1937, por lo que se fusionaban ambos partidos para crear uno solo: Falange Española Tradicionalista y de las JONS,

---

<sup>89</sup> MOA, Pío. *“Los mitos”*, op. cit, págs. 199-209.

<sup>90</sup> MOA, Pío. *1936: El asalto final a la República*, op. cit, págs. 133-137.

<sup>91</sup> Texto del Decreto de unificación de FET y de las JONS de 20 de abril de 1937 <http://sauce.pntic.mec.es/~prul0001/Textos/Texto%209%20tema%20XIV.pdf>

mientras que el art. 1 del mencionado Decreto anunciaba la disolución de todos los demás partidos políticos.

Había un doble sentido en esta unificación, por una parte convenía una unificación del mando por las necesidades propias de la guerra, que de hecho fue uno de los factores determinantes, y por otro lado la unificación obedecía a la necesidad de desactivando de raíz futuros problemas acerca de la organización política del Estado cuando terminase el conflicto, ya que el Decreto otorgaba al caudillo la jefatura del partido único, lo cual unido a la Jefatura del Estado que ya ostentaba desde el 1 de octubre de 1936 hacían muy difíciles las luchas políticas en el bando nacional.

### ***5.1.5 Régimen de Franco***

Así se llega al 1º de abril de 1939, fecha en la que se da por terminado el conflicto, que da paso a un régimen autoritario que de hecho y de derecho ya operaba en la España nacional desde antes de terminar el conflicto, no solo por el reconocimiento de Francia, Gran Bretaña o EEUU sino por diversas leyes que se promulgaron cuando aún se combatía, como la ley de 30 de enero de 1938 que crea la Admón. Central del Estado<sup>92</sup> <sup>93</sup>o la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939. Así, al terminar la guerra el gobierno autoritario salido de aquella y con Franco como máximo responsable debía estructurar un sistema tributario para hacer frente a las necesidades del nuevo Estado, y con ello se volvió a poner sobre la mesa la cuestión Navarra. En esta ocasión, y al igual que ocurriese en siglos atrás, Navarra se va a ver recompensada por su apoyo al bando victorioso con el mantenimiento de sus fueros, al igual que Álava, mientras que Guipuzkoa y Vizcaya se las calificaría como “provincias traidoras” por no apoyar el golpe del 18 de julio.

Al igual también que en momentos precedentes en la Historia, la actualización del cupo viene dada por una reforma fiscal a nivel nacional, como fue la reforma de Larraz en 1940<sup>94</sup>, que se apoyaba en impuestos que ya existían y se buscó el protagonismo de la imposición indirecta y el impuesto sobre usos y consumos.

---

<sup>92</sup> Ley de 30 de enero de 1938 (B.O.E n° 467, de 31 de enero), págs. 1-2.

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1938/467/A05514-05515.pdf>

<sup>93</sup> Ley de 1 de octubre de 1936 de la nueva organización administrativa del Estado.(B.O.E n°1, de 2 de octubre), págs. 1-2. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1936/001/A00001-00002.pdf>

<sup>94</sup> Ley de 16 de diciembre de 1940 (B.O.E. n° 357, de 22 de diciembre), págs. 8746-8770.

El art. 146 de la ley de 16 de diciembre de 1940, y que da soporte a la reforma fiscal que acabamos de mencionar, se dice que “*A los efectos de esta Ley, en las provincias de Álava y Navarra se tendrán en cuenta sus respectivas peculiaridades, mediante las disposiciones convenientes*”. Esas disposiciones convenientes fueron en primer lugar la Orden Ministerial de 10 de mayo de 1941 en la que se proponía la creación de una Comisión que, de acuerdo con los representantes de las Diputaciones de Álava y Navarra, tuviese por objetivo elaborar los estudios necesarios para que estos territorios adaptasen su legislación a las reformas que habían tenido lugar en el resto de España, y en segundo lugar la ley de 8 de noviembre de 1941<sup>95</sup>, por la que se fija el nuevo cupo navarro, que ascendería a partir de este momento a 21 millones de pesetas.<sup>96 97</sup>

El nuevo pacto con Navarra queda sellado con la ley de 8 de noviembre de 1941, que dispone no solo el propio aumento del cupo, sino algo más relevante incluso, y es el hecho de que ahora la Diputación de Navarra va a aplicar directamente las normas del Estado sobre la Contribución de Usos y Consumos, que va a ser el impuesto más importante que exista en España hasta los años 60, de esa manera la competencia de la Diputación en esta materia se va a quedar en una mera formalidad con escasa aplicación práctica, y por otra parte el aumento del cupo, al igual que en 1927 también habrá que deducir unas cantidades a favor de la Diputación, exactamente 750.000 pesetas en concepto de recaudación y quiebras, 9.500.000 pesetas por el cupo parcial correspondiente a la Contribución de Usos y Consumos, 2.000.000 por el rendimiento calculado a los Impuestos de esta clase consignados a la Diputación, por tanto, el aumento real del cupo se vería reducido a 8.750.000 pesetas. Es una elevación escasa, dadas las necesidades del nuevo Estado, pero hemos de ser conscientes de la situación del momento que se atravesaba en 1941 y con toda seguridad el cupo navarro en aquellos momentos era un problema menor, aparte de que convenía no importunar a los sectores más conservadores de Navarra que en buena parte engrosaban las filas del requeté y de Comunión Tradicionalista.

---

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/357/A08746-08770.pdf>

<sup>95</sup> Ley de 8 de noviembre de 1941 (B.O.E n° 326, de 22 de noviembre), pág. 9135.

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1941/325/A09093-09104.pdf>

<sup>96</sup> PORTILLO NAVARRO, María José. “Reformas tributarias, rentas agrarias y contribución territorial rústica durante el franquismo (1940-1977). Un ejemplo para países en desarrollo.” *XXIV Encuentro de Economía Pública*, Universidad de Castilla la Mancha, Toledo, 2017, págs. 3-15.

<sup>97</sup> ALLI ARANGUREN, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado*, op. cit. págs. 287-338.

A finales de los años 50, el modelo económico autárquico comenzaba a ser insostenible, y se abandonó mediante los Planes Nacionales de Estabilización, cuyo propósito era liberalizar la economía española para hacerla más competitiva, dotando a España de lo que hoy conocemos como economía de mercado. Estos Planes dieron resultado, y durante los años 60 el país vivió una época de gran crecimiento en todos los ámbitos, y el consiguiente aumento del PIB hizo que pronto se necesitase un nuevo pacto con Navarra para adecuar su posición a la nueva situación económica, por lo que nos encontramos ante una situación que se llevaba repitiendo desde 1841, y es que a medida que el Estado iba creciendo a Navarra se la iban exigiendo más contribuciones, aunque siempre menos que proporcionalmente.

Por ello en 1969 va a acordarse un nuevo convenio<sup>98</sup>, y no solo ya por el tamaño que había alcanzado el Estado, también para adaptarse a las reformas fiscales que regían en el resto de España a partir de 1964, fecha en la que se aprueba la ley de Reforma del Sistema Tributario. En este momento comienzan las negociaciones<sup>99</sup> del convenio que se aprobaría en 1969, donde se dejó atrás definitivamente la idea de cupo como contribución única, algo que se iba perfilando ya desde 1941 y ahora la nueva contribución estará integrada por varios conceptos, a saber, una contribución fija de 230 millones de pesetas, una compensación anual revisable por la atribución a la Diputación de los rendimientos de los impuestos indirectos fijada en un principio en 390 millones de pesetas y una compensación anual revisable por la desgravación fiscal a la exportación satisfecha por la administración estatal a empresas que tributan a la Diputación, que se fijó en 80 millones de pesetas<sup>100</sup>. Este nuevo convenio queda fijado mediante un Decreto-Ley 16/1969 de 24 julio, no ya por Ley como lo fue el de 1941.

Para llegar a estas cifras hubieron de pasar 5 años de negociación, y aunque también en esta ocasión se mezclaron en la negociación factores políticos con factores técnicos o jurídicos, y lógicamente cada parte defendió sus intereses: desde Navarra partían todavía en

---

<sup>98</sup> Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se fija la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación y se armoniza su peculiar régimen fiscal con el general del Estado. (B.O.E n° 180, de 29 de julio), págs. 11823-11831. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-939>

<sup>99</sup> ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. “El Convenio Económico de 1969 visto por uno de sus actores.” *Príncipe de Viana*, Año n° 64, n° 228, 2003, págs. 219-234.

<sup>100</sup> YUSTE JORDÁN, Arancha. “La imposición directa de Navarra en los Convenios económicos” de 1927, 1941 y 1969. *Revista jurídica de Navarra*, n°29, año 2000, págs. 141-201.

los años 60 del foralismo como base de su sistema, mientras que desde el Estado se buscaba la uniformidad, sin embargo fue algo que se discutió en la segunda línea y que en ningún momento fue una cuestión de primer orden. Del mismo modo, retomamos una idea que expusimos anteriormente y nuevamente se pone de manifiesto, y es que al igual que durante la dictadura de Primo de Rivera, ahora nos encontramos ante un régimen autoritario que hubiera podido terminar de un plumazo con los privilegios de Navarra y sin embargo no solo los respetó, sino que a lo largo de las negociaciones de los convenios de 1941 y 1969 mantuvo una actitud condescendiente y generosa con las pretensiones navarras, algo que contrasta con la idea que se quiere vender hoy en día pero que al conocer la Historia puede desmontarse fácilmente, pudiendo considerar casi a Navarra como el ojito derecho de Franco.

Finalmente, el nuevo convenio podemos decir que siguió en la línea del anterior. Más allá del importante incremento de la cuantía y el abandono de la contribución única que se produce en estos momentos no hay reformas de gran calado, y podríamos considerar la etapa franquista como un puente desde la República hasta la etapa democrática. En lo que se refiere a los convenios suscritos en esta época poco más cabría decir, pero durante el franquismo también se produjeron cambios que afectaron a Navarra y que van más allá de una cantidad de dinero que se debe pagar al Estado.<sup>101</sup>

Para comprender todo lo que sucede en esta etapa debemos tener en cuenta la composición de la sociedad navarra, eminentemente católica y conservadora en lo político, lo cual hace que la mayoría de la población apoye el golpe del 18 de julio, aportando Navarra unos 40.000 hombres que combatirán principalmente en el frente norte. No hay que irse más lejos para comprender que esta conducta fue la que marcó el comportamiento de Franco con esta región durante su gobierno, y probablemente los fueros navarros habrían corrido la misma suerte que los de Vizcaya o Guipuzkoa caso de resistirse al alzamiento, de modo que este comportamiento unido al pensamiento tradicional de la población hizo que esta región se ganase el favor del caudillo.

En cualquier caso, este trato que se dio a Navarra tuvo como contrapartida que el carlismo dejó de existir en la política activa, concretamente a partir del Decreto de unificación de 19 de abril de 1937. El carlismo a partir de este momento siguió manteniendo una cierta independencia aunque fue perseguido hasta mediados de los años

---

<sup>101</sup> ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. “El Convenio económico de 1969...” op. cit. págs. 219-234.

50, y por supuesto su capacidad de incidir en la política quedó reducida a nada, sobre todo si lo comparamos con el gran protagonismo que tuvo Falange en los primeros años del régimen.

Teniendo en cuenta que la guerra se inicia en julio de 1936 y el Decreto de unificación se publica en abril de 1937, podemos decir que los carlistas lucharon la mayor parte de la guerra a sabiendas de que su partido carecía ya de independencia y contribuyeron a la victoria con una importante cuota de sangre (28.000 heridos y 6.000 muertos de los 60.000 requetés que combatieron en la guerra, o el 88% de bajas entre los oficiales del tercio catalán en la batalla del Ebro por aportar dos ejemplos)<sup>102</sup>. Entonces ¿por qué siguieron combatiendo? ¿por qué Franco les condenó a una muerte civil? La primera pregunta tiene fácil respuesta, y como apuntamos anteriormente la unidad fue clave en la victoria del bando nacional, es por ello que los carlistas olvidaron las rencillas políticas durante el conflicto y pelearon durante casi 3 años alimentándose del odio hacia el bolchevismo y el liberalismo, al contrario que sucedía en las trincheras republicanas.

La segunda pregunta es difícil de responder, y querer hacerlo sería desviarse en exceso del tema principal, así que nos quedaremos con la respuesta comúnmente aceptada y que a la vez se adapta a la realidad y es que lo que quería Franco era básicamente eliminar posibles rivales políticos.

Por lo tanto, más allá de unos convenios económicos que se hubieran producido de todas maneras, debemos situar a la desaparición del carlismo como el suceso más importante que tuvo lugar a lo largo del gobierno del generalísimo, no solo porque va a condicionar lo que pase a partir de 1978, sino también porque elimina del juego político a una fuerza que llevaba siendo protagonista más de un siglo, por lo que a partir de 1978 las posiciones cambiarán por completo.

Es cierto que una vez se produce un cambio de liderazgo en las filas carlistas y Don Javier de Borbón Parma se postula como pretendiente al trono, se inicia una fase de colaboración con el régimen, de modo que el carlismo será tolerado hasta el final del gobierno de Franco, pero el daño ya estaba hecho, aunque la Ley de Principios

---

<sup>102</sup> RODÓN GUINJOAN, Ramón María. *“Invierno, primavera y otoño del carlismo (1939-1976)”* Tesis doctoral dirigida por Rosa María Alabrús Iglesias. Universitat Abat Oliba CEU. Facultad de Ciencias Sociales, 2015, págs. 27-35.

Fundamentales del Movimiento<sup>103</sup> aportó nuevas esperanzas al carlismo en el momento que hablaba del “acatamiento de la Nación española a la ley de Dios” pero la nueva relación entre los carlistas y el régimen de Franco no pasó de la tolerancia y las imágenes y retórica propia de los actos públicos y del ideario tradicionalista del régimen franquista.

Finalmente, y antes de entrar a analizar la etapa democrática, daremos unas pequeñas notas sobre la Diputación Foral durante el franquismo, la cual estaba conformada por 7 diputados por supuesto todos ellos por supuesto afines al Movimiento. Junto a la Diputación actuaba un órgano de consulta y asesoramiento, como era el Consejo Foral Administrativo, al que también se debían presentar los presupuestos y podía asimismo aprobar Ordenanzas y Reglamentos.

Por otro lado se encontraba el Tribunal Administrativo Delegado, creado principalmente para resolver recursos de alzada, pero quizá lo más interesante de este período son las anomalías jurídicas que surgieron debido al carácter foral de la Diputación<sup>104</sup>. Por ejemplo, no existía una norma estatal que otorgase competencias a Navarra de forma expresa, de modo que esa cuestión se iba resolviendo mediante reglamentos a cada caso o bien aplicando el régimen foral para una determinada materia, y en estos momentos cuando el Estado ya tiene un marcado carácter social es cuando se pone de manifiesto la insuficiencia de la regulación de este régimen teniendo que ir solucionando cada problema según iba apareciendo.

Era un problema que hasta bien entrado el siglo XX no había aparecido debido al pequeño tamaño del Estado que se dedicaba a regular únicamente las cuestiones básicas, pero ahora nos encontramos con una España muy diferente y era necesario delimitar con precisión cada ámbito competencial, pues lo que se hacía en este momento era incluir cláusulas de excepción para Navarra o dictar un reglamento si la norma ya se hubiese dictado, acudiendo al ministro del ramo o incluso una recepción con el mismo Franco, por lo que la producción normativa en Navarra durante este período fue algo caótica debido a la indeterminación del sistema jurídico foral y a la imprecisión del propio sistema normativo estatal, y era algo que venía manifestándose ya bastante tiempo, especialmente a

---

<sup>103</sup> Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino. (B.O.E n° 95, de 21 de abril), págs. 5256-5271. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-40312>

<sup>104</sup> LARUMBE BIURRUN, Ramón María. “El régimen navarro en el franquismo.”, *Gerónimo de Uztari*, n°2, 1988, págs 49-54.

partir de la reforma fiscal de 1964, ya que cada tributo chocaba siempre en mayor o menor medida con el convenio, de manera que al querer adaptar sobre la marcha cada una de las situaciones se terminó por fortalecer de manera inconsciente este sistema.

En suma diremos que los grandes hitos del franquismo en cuanto a las relaciones con Navarra fueron la eliminación del carlismo como una formación relevante<sup>105</sup> y también el hecho de que mantener el régimen foral en Álava y Navarra supuso que llegada la etapa democrática, las provincias de Guipúzkoa y Vizcaya tuvieran un clavo ardiendo al que agarrarse para recuperar también sus fueros, o por lo menos esa es la tesis generalmente aceptada, pero desde mi punto de vista, en el caso de que los regímenes de Álava y Navarra se hubiesen suprimido también nada habría impedido rescatarles en 1978, debido al comportamiento que se pudo observar con todas y cada una de las futuras CCAA, y en ese marco es plausible pensar que tanto Navarra como País Vasco hubiesen podido recuperar sus fueros en caso de haberlo solicitado.

Por último, y antes de iniciar el estudio de la etapa democrática es necesario apuntar el nacimiento de la banda terrorista ETA en los años 60, y que además de tener una importante implantación en Navarra que por desgracia dura hasta nuestros días, va a ser un factor determinante en la política vasco navarra y que a partir de este momento no podremos obviar.<sup>106</sup>

## **6. NAVARRA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA Y EL APARTADO 2 DE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Como es sabido, a la muerte del general Franco se inicia en España un período de Transición hacia un Estado democrático, a través de la Ley para la Reforma Política, que fue la última de las Leyes Fundamentales del Reino, y supuso la autodestrucción del régimen del 18 de julio en tanto esto se produjo con arreglo a las leyes y los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico vigente en aquel momento.

---

<sup>105</sup> RODÓN GUINJOAN, Ramón María. “Invierno, primavera y otoño...” op. cit. págs. 256-300.

<sup>106</sup> ARANBURU URTASUN, Mikel. “Mantenimiento y renovación de los Concierdos y Convenios Económicos durante el período de la Guerra Civil a la Constitución (1936-1978)”, *Iura Vasconiae*, 11 (2014), págs. 33-69.

Lo que siguió fue un proceso constituyente que concluiría con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 (en lo sucesivo CE) el 29 de diciembre de ese mismo año, pero cuya elaboración no abordaremos aquí por tratarse de un tema excepcionalmente amplio y extraordinariamente documentado en multitud de obras.

Surge así para Navarra una nueva forma de relación con el Estado, que se apoya en la D.A. 1ª de la CE: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

El verdadero valor de esta disposición le encontramos al conjugarlo con la segunda parte de la DD 2ª y la DD 3ª de la propia CE “En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.” y “Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución.”

¿Esto qué significa? Significa que expresamente se derogan todas las disposiciones que pudieran invocarse en contra de la Constitución, desactivando de inicio cualquier reclamación que pudiera causar trastornos en una situación tan delicada como la de 1978, pero a la vez que todas estas disposiciones se eliminan del ordenamiento jurídico, es la norma suprema de ese mismo ordenamiento la que también dice expresamente que les ampara y respeta.

Es decir, se derogan las leyes pero se reconoce la existencia de una serie de derechos históricos, entendidos como particularidades del régimen jurídico administrativo, o lo que es lo mismo, vienen a reconocerse las particularidades de Navarra y País Vasco pero que a partir de este momento ya no se van a fundamentar en las leyes de 1839 o en la de 1876, sino que se van a tener que apoyar en la propia Constitución, que elimina la primitiva sustentación jurídica de estos regímenes para acto seguido dotarles de una nueva sustentación, pero con un encaje más adecuado.

El valor de esta disposición ha ido mucho más allá del inicialmente pensado, ya que esta cláusula se introdujo pensando en integrar al PNV en el consenso constitucional y aunque eso no se consiguió, ya que el PNV pediría a sus votantes la abstención en el

referéndum por el que se aprobó la Constitución, sí que tendría otros efectos más relevantes.<sup>107</sup>

Para empezar se desmontan jurídicamente las teorías nacionalistas las cuales argumentan que el autogobierno vasco tiene una justificación preconstitucional y por ende superior a la misma CE, pero eso es inexacto y si bien el autogobierno del que hoy en día goza el País Vasco puede apoyarse en sus derechos históricos para justificar su autonomía, no es menos cierto que si se puede apoyar en esos derechos es precisamente porque la Constitución los reconoce, debido a que la Constitución es una norma de poder constituyente y por lo tanto es la razón última de todo cuanto integra nuestro ordenamiento jurídico, y por supuesto la DA 1ª no es un cheque en blanco que todas las CCAA puedan utilizar para incorporar unos derechos a su órbita competencial, sino que lo debemos de forma muy limitada y aplicarlo estrictamente a los territorios de País Vasco y Navarra.

Todo ello a pesar de que en otros Estatutos de Autonomía se hable abiertamente de derechos históricos como por ejemplo en los casos de Aragón, Cataluña, incluso en el de Castilla y León, pero siempre en una parte sin ningún valor jurídico material como es el preámbulo como ya ha reconocido el Tribunal Constitucional y simplemente se alude a ellos como un elemento ornamental como si simplemente sirviesen para aumentar su prestigio, de modo que únicamente País Vasco y Navarra pueden apoyarse en estos derechos de forma “legítima” para justificar su autogobierno, aunque volvemos a insistir en la idea de que eso lo pueden hacer en tanto en cuanto la Constitución se lo permite, quedando también en fuera de juego las argumentaciones que hablarían de pacto con el Estado ya que no existirían unos derechos históricos previos a la Constitución y por lo tanto sería imposible un pacto entre los territorios que acogen esos derechos sin antes sustraerse a la Constitución.

Una vez hemos delimitado el concepto de derechos históricos, se debe abordar cual es la extensión material de esta Disposición Adicional. Tenemos que considerar a la DA 1ª de la Constitución aplica en el mismo sentido que el resto del texto, es decir, establece un mínimo indisponible a partir del cual ya se podrían regular las distintas cuestiones. Llegados

---

<sup>107</sup> REY MARTÍNEZ, Fernando. “Sentido y alcance del concepto de “Derechos históricos” en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. La reforma de los Estatutos de autonomía”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, nº34, 2006, págs. 69-102.

a este punto es necesario abordar la segunda parte de la DA 1ª, en cuanto dice que la actualización del régimen foral se llevará a cabo en el marco de la CE y de los Estatutos de Autonomía (en lo sucesivo EA).

Significa esto que a pesar del contenido singular de los regímenes vasco y navarro el continente va a ser el mismo que adopten las Comunidades Autónomas de régimen común, y ese continente es un Estatuto de Autonomía en forma de Ley Orgánica, y es en este momento cuando podemos darnos cuenta de que justamente es esa la esencia de la construcción del Estado de las Autonomías, el hecho de que se da a cada territorio una vía para acceder al régimen autonómico en función de sus circunstancias y así unas accedieron por la vía del art. 143 (la llamada vía lenta) como Castilla y León, otras por la llamada vía rápida que es la del art. 151 como hizo el País Vasco, mientras que Navarra utilizó la DA 1ª. De esta manera la formación de las autonomías sería diferente en la forma pero idéntica sobre el fondo, a pesar de que el nacionalismo vasco buscó apelar a ese discurso historicista y al pactismo con la Corona para lograr una suerte de *confederalismo*, y sobre todo, realizó la enésima intentona de incorporar Navarra a su territorio, fracasando nuevamente en su propósito aunque en esta ocasión dejando la puerta abierta mediante la DT 4ª de la Constitución, que ya era un avance significativo respecto a épocas pasadas.<sup>108</sup>

Sea como fuere el camino hasta la autonomía navarra tampoco fue fácil, ya que en este caso teníamos dos órganos que iban a disputarse el poder político durante la Transición, y que lucharán por una posición de preponderancia. Hablamos de la Diputación y de su órgano consultivo, el Consejo Foral.

En estos momentos la Diputación estaba compuesta por siete diputados, cuatro de ellos instalados en el “búnker” ideológico y claramente comprometidos con los principios del 18 de julio mientras que los otros tres manifestaban un pensamiento más aperturista, con un pensamiento más proclive a la democracia, pero el aperturismo y la democracia era algo que ni se planteaba en estos momentos, centrándose las discusiones en temas competenciales y otros de menor relevancia hasta que el grupo minoritario de la Diputación presentó una moción para debatir acerca de “Autonomía, Institucionalización y Representatividad” que si bien se encontró con una oposición frontal del “búnker” consiguió que el debate quedase presente, y que apenas dos meses después se convocase

---

<sup>108</sup> Ibidem, págs. 69-102.

una reunión por parte del entonces ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa para tratar el tema navarro.<sup>109</sup>

A partir de este momento la suerte estaba echada, la corriente inmovilista de la Diputación nada iba a poder hacer para frenar el sentir general de la población ni para sustraerse a los nuevos tintes que estaba tomando la política española, y además también se produjo un sensible cambio en la sociedad navarra en donde la derecha tradicional perdió su tradicional hegemonía (aunque seguiría teniendo un importante protagonismo) en detrimento de otros partidos de “centro social” o incluso de izquierdas, tal como reflejan los procesos electorales acontecidos desde la Transición.

En lo sucesivo, la balanza en la que se sitúan el Consejo Foral y la Diputación se irá inclinando siempre en contra de esta última, después de que en un último intento por mantener su protagonismo, la Diputación adoptase un acuerdo el 14 de julio de 1977 para iniciar conversaciones con el Estado acerca de su estatus futuro en España, pero en esa “huida hacia adelante” no consiguió sino acentuar las diferencias que la separaban del Consejo Foral ya que incluso este Consejo rechazó las propuestas, y mientras la Diputación seguía presumiendo de ser ella quien ostentaba la legitimidad histórica y de ser en definitiva el órgano fuerte de Navarra, el Consejo Foral ya se había dado cuenta de que en la hora que señalaba el reloj de la Historia la carta que tocaba jugar era la de la legitimidad democrática, por lo que el Consejo Foral tenía las de ganar en esta lucha con la Diputación.

Curiosamente la Diputación recibe un espaldarazo en el momento que se constituye el régimen preautonómico vasco, con arreglo al RD ley 1/1978 de 4 de enero, y por el RD ley 2/1978 por el que se regula el procedimiento para adoptar las decisiones en Navarra, a que se refiere el RD ley 1/1978<sup>110</sup>. En estos decretos se otorga a la Diputación el papel de agente necesario, de interlocutor válido para determinar ese órgano foral competente al que se refiere en repetidas ocasiones el RD ley 1/1978<sup>111</sup> pero la Diputación no vio estos RD como una oportunidad para recortar distancias en esa carrera por el poder que mantenía con el Consejo Foral sino que siguió obcecándose en su idea de legitimidad histórica,

---

<sup>109</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “Régimen preautonómico navarro. Los hechos y las ideas en la primera fase de la Transición en Navarra (1976-1979)”, *Iura Vasconiae*, 11 (2014), págs. 131-169.

<sup>110</sup> Texto del RD 1/1978 de 4 de enero que aprueba el régimen preautonómico del País Vasco. (B.O.E n°5, de 6 de enero), págs. 325-327. <https://www.boe.es/boe/dias/1978/01/06/pdfs/A00326-00327.pdf>

<sup>111</sup> ALLI ARANGUREN, J. C. “Régimen preautonómico navarro...”, op. cit, págs. 131-169.

aduciendo al carácter sagrado prácticamente que tendrían los fueros navarros, y que una cuestión como esa no podría en ningún caso estar sujeta a un referéndum y que trascendía a la comunidad política.

Más allá de que esta defensa a ultranza de la foralidad navarra y el hecho de no querer apartarse un ápice de la tradición enrocándose en el papel esencial que la Diputación había tenido en la Historia puedan parecernos loables en términos políticos, lo cierto es que desde una óptica jurídica el pensamiento de la Diputación (el del grupo mayoritario) tenía una muy difícil defensa en el año 1978 que hoy se tornaría imposible debido a la “fiebre del referéndum” que parece azota a España, y es comprensible que hace 40 años ni se contemplase someter a votación algo tan serio como era para ellos la foralidad navarra pero hoy sabemos que incluso<sup>112</sup> pero hoy sabemos que incluso es posible jurídicamente llevar a cabo un referéndum sobre la unidad de España o la forma de Estado que deseamos, a través de una eventual reforma constitucional.

Además, la idea de reintegración foral que venía defendiendo la Diputación no era bien recibida ni siquiera por el Consejo Foral y cada vez parecía más claro que se seguiría la misma vía que en las demás autonomías, es decir, la vía competencial aunque en el caso de Navarra la llamaremos Amejoramiento porque incluía algunas particularidades que luego veremos porque también venía a “amejorar” la ley de 1841, pero sea como fuere la situación jurídica de Navarra en estos momentos seguía en una nebulosa, por lo que parecía lógico poner primero un poco de orden entre sus instituciones y posteriormente abordar el debate de la relación con el resto del Estado. Tanto UCD como el PSOE formularon propuestas en pos de unas instituciones representativas y democráticas, y aunque sin responder a esas propuestas, la Diputación convocó una reunión para el día 13 de febrero de 1978 para tratar este tema, aunque no tuvo mayor relevancia práctica.

El 5 de mayo el Consejo Parlamentario de Navarra aprobó el “Proyecto de disposición paccionada entre el Gobierno y la Diputación Foral de Navarra” y establecía el régimen del Consejo Foral de Navarra, de la Diputación y de su Presidente, y era el Consejo Foral el que sería elegido por sufragio universal, libre, directo, igual y secreto por merindades, mientras que la Diputación tendría seis miembros elegidos por el Consejo Foral con lo que la situaba en una posición subalterna, y aunque esto se aceptaba, se seguía defendiendo el modelo corporativo anterior frente a la fórmula parlamentaria.

Finalmente esto se le planteó al ministro Martín Villa y el Consejo Foral sería ya el órgano fuerte de Navarra ya que se elegiría por sufragio universal y cumpliendo por tanto con las exigencias democráticas planteadas entonces, pero también porque asumiría las competencias propias de la Diputación y porque finalmente sería el órgano foral competente al que antes hacíamos mención para decidir sobre la integración en el País Vasco, aparte de que como hemos dicho, elegiría a parte de la Diputación.

Al votarse la Constitución quedó más claro si cabe que lo que se quería eran unas instituciones democráticas y representativas, todo lo contrario que lo que representaba la Diputación que aun así tardó en darse cuenta de que otro tiempo se avecinaba.<sup>113</sup>

## **7. DEL REAL DECRETO PACCIONADO DE 26 DE ENERO DE 1979 A LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y**

---

<sup>113</sup> ALLI ARANGUREN, J. C. “Régimen preautonómico navarro...” op. cit, págs. 131-169.

## **AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA DE 10 DE AGOSTO DE 1982**

Para intentar dar carpetazo a este asunto el ministro de la Gobernación Martín Villa remitió un borrador para la democratización de las instituciones forales, y de alguna manera fue él el que decidió tomar la iniciativa para zanjar una cuestión que duraba ya más tiempo del deseable apostando ya decididamente por el modelo parlamentario, en los términos que anteriormente mencionamos con la particularidad de que la Diputación ya sería elegida por el Consejo Foral (el futuro Parlamento) de manera plena, a la vez que la Diputación ya cesaba la resistencia completamente mediante el Proyecto de Real Decreto aprobado el 19 de enero de 1979, que luego será el RD 121/1979<sup>114</sup> en el que se crea el Parlamento Foral y se hace una somera regulación del mismo, del mismo modo que se oficializan las ideas que antes habíamos mencionado es decir, que será este el “órgano foral competente” para decidir sobre la incorporación al País Vasco y su superioridad sobre la Diputación.<sup>115</sup>

Este RD se asemeja a la Ley para la Reforma Política en el sentido de que es usado por una institución para autodestruirse usando sus propios mecanismos y de esa manera hacer que el cambio de sistema sea menos traumática, y en este aspecto en Navarra ocurrió exactamente igual que en el resto de España y todas las instituciones ligadas en mayor o menor medida al régimen de Franco vieron cómo eran superadas, con lo que podemos afirmar que también en Navarra se vivió una particular Transición de la misma manera que se vivió en el resto de España.

Este RD es clave para articular un sistema institucional democrático en Navarra pero que sirve también para determinar una de las características que este régimen tendrá a partir de este momento, pero al igual que sucedió en 1932 el País Vasco quiso aprovecharse de la posición de Navarra para intentar desligarse de España por esa vía, y al igual que venía sucediendo a lo largo de la Historia, Navarra no cayó en la trampa, máxime en una época en la que el PNV había dejado de ser el partido que era y donde la izquierda radical y ETA estaban empezando a asumir un peso muy importante dentro de este movimiento, por lo que desde las posiciones más navarristas siempre se puso especial atención en marcar bien las diferencias entre ambas regiones. De este modo, una vez tenemos ya unas instituciones

---

<sup>114</sup> Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra. (B.O.E nº 24, de 27 de enero), págs. 2100-2101. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-2574>

<sup>115</sup> YUSTE JORDÁN, “La imposición directa de Navarra...” op. cit. págs. 141-201

representativas y racionalizadas podemos tratar el camino que llevó a la aprobación de la LORAFNA y su régimen posterior.<sup>116</sup>

### ***7.1 Navarra y su régimen en la actualidad, algunas consideraciones***

Con la aprobación de la Constitución se cierra un período de gran incertidumbre en lo que a Navarra se refiere, ya que al igual que el resto del país nadie sabía que es lo que podía suceder a partir de la muerte de Franco, y desde esta región se vivió con especial intensidad la época de la Transición ya que en un principio no sería descabellado pensar en una abolición total de los fueros, aunque finalmente ocurriese lo contrario.

Finalmente los defensores de la foralidad navarra pudieron respirar aliviados con la aprobación de la Carta Magna que respetó en grado sumo los derechos históricos de Navarra mediante la DA 1ª o la DT 4ª, por lo que el encaje de Navarra en la CE consiguió por un lado amparar y dar gusto a los partidarios del foralismo pero sin alterar el principio de unidad nacional que se reconoce en el art. 2, porque ya se había conseguido lo más difícil, que era incluir este régimen dentro de la Constitución.

Conseguida la inclusión de Navarra en la España constitucional de una manera impecable a mi modo de ver, por conseguir conjugar un régimen tan peculiar como el navarro dentro del ordenamiento constitucional. Habiéndose resuelto una cuestión tan significativa, quizá este hubiera sido el momento de discutir asuntos mucho más tangibles, y que son los que de verdad pueden otorgar algo de identidad al Fuero navarro ya que de nada serviría “blindar” esta institución sobre el papel si luego quedase vacía de contenido, quedándose solo en mera retórica.

En 1979 tienen lugar las primeras elecciones al Parlamento Foral, y no fue hasta el año siguiente cuando Parlamento y Diputación comenzaron a aprobar las bases de la futura LORAFNA. Antes de abordar el contenido material de esta ley, lo primero que se debe resaltar es el nombre propio de la ley: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Simplemente del nombre de la ley ya podemos extraer algunas conclusiones.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> DEL BURGO TAJADURA, J. I. “*La epopeya de la foralidad vasca y navarra*”. op. cit, págs, 98-126.

<sup>117</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “El desarrollo inicial del Amejoramiento del Fuero de Navarra”, *Iura Vasconiae* n°12 (2015), págs. 37-92.

Para empezar estamos hablando de una Ley Orgánica, es decir, la manera normal en la que se aprobaron los Estatutos de Autonomía del resto de CCAA de régimen común, por lo que vemos que en la forma de dotar a Navarra de un EA no se diferenciaba en gran medida de otras comunidades, y que al igual que en éstas, la norma suprema del ordenamiento jurídico navarro va a ser una norma emanada del Estado pero que ha sido elaborada por un ente infraestatal, y que tiene un carácter bifronte, es decir, por un lado es la norma de mayor rango jerárquico del ordenamiento jurídico navarro y a la vez forma parte de la “segunda división” del ordenamiento jurídico estatal, superado solo por la propia Constitución.

Sobre la base de este EA, Navarra gozará de un trato igual que a las demás comunidades, en tanto el EA de cada una de las autonomías será la más alta norma de su propio ordenamiento, pero esa norma suprema de la que se dota cada autonomía no tiene su origen en un poder constituyente como es el caso de la Constitución de 1978, sino que tiene su origen primero en la propia CE y segundo en una Ley Orgánica emanada del Estado cuyas disposiciones acogen a los distintos EA como por ejemplo es la LO 4/1983 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León o la LO 1/1983 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, por lo tanto vemos que hasta aquí la LORAFNA es muy similar al resto de las autonomías.

Si seguimos avanzando en el estudio de esta ley, veremos que habla de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. El significado de esta expresión hace referencia ya a algo más profundo, y es a la manera de asumir una serie de competencias, que es la de la reintegración, y lo que quería decir es que la Comunidad Autónoma asumiría todas aquellas competencias salvo aquellas que fueran inherentes a la propia unidad constitucional (art. 2 y 3 LORAFNA) y asumiendo por tanto todas las demás. La lectura de los art. 2 y 3 de la LORAFNA es harto significativa por la claridad con la que se expresa y la manera de conjugar las leyes de 1839 y 1841 con el ordenamiento constitucional, planteando una sujeción negativa para con la Constitución, quedando entre las competencias autonómicas todas las que no sean constitucionales. Ciertamente, aquí ya encontramos algo de diferenciación con el resto de autonomías, puesto que este reparto competencial hunde sus raíces en las leyes de 1839 y 1841, con lo que se diferencia enormemente del resto de comunidades autónomas que fundamentan sus competencias dentro del Constitución.

En este caso podemos observar como las competencias de una Comunidad Autónoma pueden apoyarse en una ley preconstitucional, algo que sería impensable para las comunidades de régimen común, si bien es cierto que, en especial a partir de las reformas que se han llevado a cabo en los distintos estatutos de autonomía, las competencias de las diecisiete autonomías han alcanzado ya el máximo posible, de manera que al Estado únicamente le quedan intactas las competencias en relaciones internacionales, Fuerzas Armadas, Justicia y seguridad ciudadana, con lo cual la diferencia entre las competencias de Navarra y las demás autonomías a la hora de asumir las competencias tampoco es tanta desde el punto de vista práctico, de hecho en el art. 44 de la LORAFNA<sup>118</sup> al enumerar las competencias y facultades propias de Navarra se hace de la misma manera que en las demás Comunidades, incluso en el art. 39.1 c) podemos observar un antecedente de lo que años más tarde conoceríamos como la “cláusula Camps” en virtud de la cual se entenderían atribuidas a Navarra todas aquellas competencias que el Estado transfiera o delegue a las Comunidades.

Así, ya podemos apreciar una diferencia bastante importante, y como hemos dicho no es otra que la ley en la que fundamentan sus competencias, aunque como ya sabemos las leyes de 1839 y 1841 que amparan los derechos históricos pueden tener algún valor en tanto la Constitución lo permite.<sup>119 120</sup>

Para la explicación de la LORAFNA terminaríamos explicando el concepto de Amejoramiento, que se basa en la misma idea que la Reintegración, es decir, la continuidad en la Historia de los derechos recogidos en las leyes de 1839 y 1841 y la actualización progresiva de este régimen.

Significa esto que todas las competencias que Navarra ha ido aglutinando a lo largo de los años desde su condición de Reino hasta su conversión en Comunidad Autónoma quedarían ahora integradas en una norma que sería la sucesora de las anteriores y las nuevas instituciones asumirían los poderes, derechos y obligaciones de sus predecesoras. Estas facultades entroncan con la manera de acceder a la autonomía de la que Navarra se valió,

---

<sup>118</sup> Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. (B.O.E. nº 195, de 16 de agosto), págs. 22054-22060. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20824>

<sup>119</sup> DE LA HUCHA CELADOR, Fernando. “El mejoramiento del Fuero. Una valoración desde la actualidad.”, *Iura Vasconiae*, nº. 12, 2015, págs. 93-153.

<sup>120</sup> ALLI ARANGUREN, J.C. “El desarrollo inicial del Amejoramiento...” op. cit, págs. 37-92.

que no es otra que la DA 1ª, que establece que la actualización del régimen foral se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.<sup>121</sup>

Esta forma de acceso es la verdadera esencia del Amejoramiento, el hecho de que se actualice en el marco de una normativa ya preestablecida, cuestión diferente es que no era ni es obligatorio constituirse en Comunidad Autónoma, ¿entonces que hubiera pasado si Navarra no hubiera devenido en Comunidad Autónoma (Foral)? Tal vez se daba por hecho que el régimen autonómico iba a ser indiscutible, hasta el punto de ignorar aquellas voces discordantes como fue en el caso de Andalucía, y es por esto que a lo largo de este trabajo estamos obviando el carácter foral de la Comunidad de Navarra y la estamos dando el trato de una Comunidad Autónoma.

Lógicamente no estaríamos hablando de una Comunidad Autónoma más, pero vemos que la principal diferencia entre Navarra y las demás Comunidades es la vía de acceso a la autonomía, que se apoya en unos derechos históricos pero no por esto se debería hacer una consideración tan sustancial ya que en España existen otras dieciséis CCAA que han accedido por vías diferentes, teniendo todas ellas el mismo trato, y porque si realizamos un análisis de la LORAFNA nos damos cuenta de que en esencia es muy similar al del resto de Comunidades Autónomas, diferenciándose únicamente en la vía de acceso, y que por lo tanto todas las autonomías son iguales sobre el fondo. Lo único que podría haber otorgado a Navarra un claro signo diferenciador habría sido una eventual decisión de seguir conformando una Provincia Foral, pero no sabemos que hubiera pasado de haberse tomado esta decisión, porque como ya hemos dicho anteriormente, da la sensación de que el propio constituyente abogaba por la solución autonómica antes que por cualquier otra, y con toda seguridad, si alguna provincia hubiese decidido no acogerse al modelo autonómico los problemas posteriores hubieran sido mayúsculos, es más, no se regula en nuestro ordenamiento el hecho de que una provincia pueda separarse de la Comunidad en la que integra, pero eso ya sería jugar con futuribles.

En cualquier caso, aunque hemos apuntado motivos por los que creemos que Navarra debe ser considerada a los efectos una Comunidad Autónoma más, a salvo siempre sus peculiaridades, hay dos elementos a lo largo del Estatuto de Autonomía de Navarra que por supuesto no son casualidad.

---

<sup>121</sup> ALLI ARANGUREN, J.C. “El desarrollo inicial del Amejoramiento...” op. cit, págs. 37-92.

En primer lugar hablaríamos del art. 1, en el que se dice que “Navarra constituye una Comunidad Foral” como si fuera una institución previa a la Constitución, y más allá de interpretaciones semánticas sobre si existía o no antes de la aprobación de la Carta Magna, lo cierto es que Navarra como Comunidad Foral no existía como tal antes de 1982, pero lo que se quiere poner de relieve con esta afirmación no es tal o cual forma jurídica que adopta un determinado ente territorial, sino que se quiere subrayar la existencia de una serie de derechos que trascienden a la Comunidad Foral y a la propia Constitución, y justamente son aquellos derechos en los que se fundamenta el régimen foral los que hacen que Navarra se pueda permitir este lujo.<sup>122</sup>

Tampoco es casualidad que se omita el término “indisoluble” en el articulado de la LORAFNA, como sí lo hace la Constitución al hablar de España, y aunque ninguna Comunidad prevé su propio desarticulamiento, el caso de Navarra tiene una justificación mayor ya que es la Comunidad que más fácilmente podría disolverse en el caso de que decidiera unirse al País Vasco, y es esta una cuestión sobre la que poco se ha reflexionado, sobre dos conceptos aparentemente sinónimos pero diferentes entre sí, así, y abriendo un pequeño paréntesis, podríamos calificar la indivisibilidad como la imposibilidad de un territorio de verse privado de una parte de su territorio por el motivo que sea, viniéndose a la cabeza los casos recientes del soberanismo en Cataluña o el mismo País Vasco, que encontraban en este concepto una barrera infranqueable para alcanzar sus fines, ¿pero que hay de la insolubilidad de la Nación española que también propugna el art. 2 CE? Este es un término del que se ha hablado menos, y bajo mi punto de vista queda gravemente afectado en cuanto que España cede parte de su soberanía a la Unión Europea, ¿no ataca eso a la insolubilidad de la Nación española? No es este el momento ni el lugar para divagar sobre ese tema, pero aprovecho para lanzar la pregunta a quien en un futuro pueda consultar este trabajo y tenga interés sobre el tema...

Volviendo a esa serie de cuestiones que la LORAFNA trata de una manera peculiar, como por ejemplo en el Título II cuando habla de “Facultades y Competencias de Navarra”.

En puridad no deberíamos hablar de Navarra, sino del órgano competente para llevarlas a cabo, sin embargo esto tiene una explicación al considerar que esas facultades y competencias no pertenecen a una Diputación o a un Parlamento, que en definitiva son

---

<sup>122</sup> ALLI ARANGUREN, J.C. “El desarrollo inicial del Amejoramiento...” op. cit, págs. 37-92.

órganos contingentes, y que ejercen esas competencias de manera circunstancial, en tanto los avatares de la Historia han querido que sean ellos los que las ejerzan, en cambio, al hablar de Navarra se hace referencia a un elemento necesario, consustancial al ejercicio de dichas facultades que a lo largo de los años ha ido teniendo Navarra sin importar el nombre de sus instituciones, al contrario que otras Comunidades, y es por eso que me parece acertado desde el punto de vista histórico y jurídico llevar a cabo esa diferenciación, porque en esa diferenciación radica la clave de la idea del Amejoramiento.

Aunque de que las competencias materiales de la Comunidad Foral de Navarra son muy parecidas a las del resto de autonomías, las de Navarra venían ya existiendo a lo largo de la Historia y se ejercían con anterioridad a la Constitución y lo que se hace con el Amejoramiento simplemente es adaptarlas a los nuevos tiempos que vive España.

En el otro lado tendríamos a las Comunidades de régimen común, que sí tienen una serie de competencias es simplemente porque la Constitución se lo permite, y si estas Comunidades hablasen por ejemplo de que “Corresponden a Aragón las competencias en...” o “La Rioja tiene facultades en...” pues no sería incorrecto del todo y jurídicamente la discusión no llevaría a ningún lado por acabar entendiendo que las facultades corresponden en todo caso a las instituciones correspondientes, pero precisamente por eso, porque esas facultades y competencias de Navarra se han mantenido a lo largo del tiempo sin importar las instituciones es lo que la dota de ese régimen diferenciado.

Hemos dicho que las competencias navarras son muy parecidas a las del resto de las autonomías, ¿por qué estamos insistiendo en que Navarra tiene un régimen diferenciado si las competencias son casi las mismas que las demás autonomías?

Hay una diferencia importantísima respecto a las Comunidades de régimen común, y es el sistema tributario, que aparece en el art. 45 de la LORAFNA, en cuanto se dice que la actividad tributaria y financiera de Navarra se regirá por el sistema tradicional de Convenio Económico, y en este se determinarán las contribuciones de Navarra a las cargas generales del Estado, y que a fecha de aprobación de la LORAFNA seguiría aplicando el Convenio de 1969.

Nos remitimos en lo sucesivo a la lectura del mencionado art. 45, que como hemos podido observar marca la diferencia, justifica la aplicación de un régimen diferenciado en Navarra ya que esta autonomía tributaria forma parte del núcleo duro de derechos históricos a los que hemos estado haciendo referencia, y que sin duda refleja la aplicación

más práctica del Fuero que también se proyecta en otros aspectos como en cuestiones de régimen local o Derecho privado, aunque lo que nos interesa aquí es lo primero, y es en el régimen tributario aquello en lo que hay que poner el énfasis al hablar del régimen foral, ya que representa la manifestación más palpable de la singularidad navarra, si bien nosotros tampoco vamos a realizar un análisis pormenorizado de los aspectos tributarios de este régimen, ya que si se quisiera, podría hacerse otro trabajo similar a este desde la única perspectiva del Derecho Tributario, con lo cual podemos decir que en este caso nos encontramos ante una relación a tres, ya que en otros estatutos las únicas relaciones que existen se dan entre el Gobierno de la nación y Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma, pero aquí entra en juego un tercer elemento que no es otro que el propio territorio navarro, huésped de unos derechos históricos singulares que el constituyente ha tenido a bien respetar.

Por otra parte, el Amejoramiento de 1982 continúa en la misma que en los siglos anteriores en cuanto a su modificación se refiere, y el art. 71 de la LORAFNA dispone que la imposibilidad de modificación unilateral de dicho régimen, y que en todo caso la iniciativa correspondería a la Diputación Foral o al Gobierno de la Nación, y así ha sido en las dos ocasiones en las que el Amejoramiento ha sido modificado, si bien en cuestiones que no afectan de lleno a la esencia de los derechos históricos, por lo que haremos mención muy somera de los mismos, señalando solo que en 2001 se otorga al presidente del Gobierno de Navarra el poder de disolver las Cortes, y la reforma más “importante” tiene lugar mediante la LO 7/2010 de 27 de octubre, donde lo principal que debemos resaltar es que se elimina el método mediante el cual era designado presidente del Gobierno el candidato del partido más votado en caso de no obtener la confianza del Parlamento, mientras que ahora ese procedimiento se asimila a lo que ocurre en el Gobierno de la nación, pudiendo discutir de la conveniencia de este método en función de la composición del Parlamento, pero no parece algo muy adecuado en los tiempos políticos que corren, debido a la fuerte fragmentación de las Cámaras.

Como hemos venido defendiendo, la Comunidad Foral de Navarra tiene que ser considerada una autonomía más a efectos prácticos. Ya se ha visto como no existe diferencia alguna entre las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 y las que lo hicieron por la vía del 151, por lo tanto no creemos que deba existir tampoco con aquella que accedió a la autonomía mediante la DA 1ª como es este caso, ya que a partir del momento en el que Navarra se integra en el sistema autonómico por medio de la LORAFNA pierde en gran medida esas características diferenciadoras que había tenido

durante los siglos precedentes, pasando a ser una autonomía más, sobre todo si llevamos a cabo un análisis comparativo con otras comunidades vemos que las diferencias son muy pequeñas (aunque pueda haber grandes diferencias en materia tributaria), y las más grandes diferencias las apreciamos al momento de constituirse y en el caso de una eventual incorporación al País Vasco pero ambos casos son excepcionales por su propia naturaleza, y si asimilamos estas dos comunidades a un edificio, se diría que son iguales que los otras quince edificios que serían las demás CCAA, con la única diferencia del portal y del tejado, elementos sin duda importantes, pero no afectan en nada al convivir diario de una comunidad.

Así, aunque técnicamente sería incorrecto hablar de Comunidad Autónoma de Navarra el paso de los años hace que ya no exista prácticamente ninguna diferencia práctica, ninguna diferencia en el día a día que nos pueda hacer pensar que estamos ante una autonomía más y pudiendo aseverar que Navarra fue la gran perdedora en 1978. Como ya hemos visto a lo largo de estas páginas, Navarra disfrutó durante años de una relación muy especial con Castilla primero y España después en materia de tributos, reclutamiento militar, relación con las Administraciones públicas e incluso Derecho privado propio, pero tras la aprobación de la Constitución todos estos elementos se han perdido con mayor o menor intensidad.

De estos elementos todos se han ido perdiendo en mayor o menor medida. Del reclutamiento militar casi ni hablamos, en tanto hoy existen en España unas Fuerzas Armadas profesionales, las Administraciones públicas operan en el día a día como cualquier otra autonomía de España y el Derecho privado navarro tiene la relevancia que tiene.

Nos quedan únicamente los tributos y el sistema de convenio económico como elementos que salieron airoso tras la aprobación de la CE, y el debate se centraría en si ese régimen es suficiente para considerar la foralidad como algo más allá de elementos formales o reminiscencias históricas de excepcional aplicación práctica.

Se podría dar por buena esa afirmación sino fuera porque existen otras quince autonomías y en cada una hay autonomía fiscal en mayor medida y siempre en concordancia con su propio EA, es decir, igual que en Navarra, pudiendo existir una cuota diferente del impuesto de sucesiones y donaciones, patrimonio, tramos del IRPF, diferentes tasas por ejemplo en el ámbito turístico etc, con lo que la conclusión es paradójica, pues el sistema autonómico igualó a todos los territorios en la manera que las diecisiete autonomías

pasaron a tener un régimen similar entre todas ellas, incluidas País Vasco y Navarra que pasaron a mimetizarse dentro del entorno autonómico.

La consecuencia del “café para todos”<sup>123</sup> ha sido precisamente la desigualdad entre todas ellas, así que con toda seguridad el debate no debería plantearse en torno a la injusticia que puede suponer el régimen foral navarro, sino que debería ponerse el acento en la conveniencia de mantener al resto de autonomías de régimen común, puesto que es ahí donde radican las más grandes diferencias en el día a día y sin tener ninguna de esas autonomías una justificación tan profunda como la tiene Navarra, de hecho, es cuestión troncal en los derechos históricos de esta comunidad el deseo de formar parte de España con la única condición de que se respetasen esos derechos materiales (tributos, levas...) y que incluso se sacrificaron ciertos principios que se consideraban garantes de esos derechos, en 1936, cuando se aparcaron ese tipo de rencillas en pos del triunfo de la España Nacional, pudiendo llegar a aseverar hoy en día que la foralidad navarra representa en grado superlativo la afirmación de la unidad de España, que es anterior incluso a los propios fueros, por lo que si hay un régimen autonómico que merece una defensa numantina por parte del constitucionalismo es precisamente el régimen navarro.

La prueba de todo ello es el constante intento del nacionalismo vasco de atraer a Navarra hacia la órbita nacionalista soberanista, sobre todo en los últimos años en donde el gobierno de Navarra parece más proclive a este tipo de actuaciones, y es algo que puede tener una relevancia decisiva.

Se han relatado ya a lo largo del trabajo los sobrados motivos del nacionalismo vasco para conseguir la unión con Navarra, aunque en la mayor parte de las ocasiones disfrazados de lazos culturales e históricos, que no son otra cosa que mero interés político, habiéndose comprobado además a lo largo de la historia que la sociedad navarra no ha manifestado interés alguno por unirse al País Vasco, aunque en los últimos años podamos advertir una cierta radicalización pro-vascongada que se refleja en la composición del Parlamento y los diversos ayuntamientos de Navarra.

Por ello creo que es importantísimo alejar estos fantasmas del régimen navarro y procurar que se mantenga ajeno a estos cantos de sirena, porque Navarra es clave y si esta comunidad cae en la órbita abertzale sería fácil que el sistema se desmoronase ya que se perdería un elemento clave que sí ha existido en los últimos años, y no es otro que una

---

<sup>123</sup> La célebre frase del ministro Clavero Arévalo, en referencia a la construcción del Estado autonómico.

relación de confianza en ambos sentidos entre las instituciones (otro elemento para defender que es una autonomía “como las demás”), y si Navarra cae en manos abertzales o nacionalistas esta relación de confianza se perdería con total seguridad y nos podríamos encontrar con un problema similar o peor al que se vive en Cataluña en estas fechas, problema que viene dado entre otras cosas por una evidente pérdida de confianza entre ambos gobiernos.

Es por ese motivo que nos debemos fijar en los tres ejes sobre los que el soberanismo pretende avanzar en su “conquista” de Navarra, a saber la lengua, los símbolos y el territorio.

Este mismo año se ha aprobado una ponencia con el objetivo de dar al euskera la categoría de lengua oficial en Navarra (aunque para eso haría falta reformar el Amejoramiento) pero sí podrían reformar la Ley Foral del Euskera de 15 de diciembre de 1986<sup>124</sup>, a propuesta de Geroa Bai (marca del PNV en Navarra), EH Bildu y Podemos. El art. 3 de esta Ley señala que corresponde a los poderes públicos deberán impedir la discriminación de los ciudadanos por razones de lengua, pero es bien sabido que en ciertas zonas no solo no se impide esta discriminación, sino que se fomenta, implantándose gradualmente un trato muy favorable hacia el euskera y es por ello que este tema debería atajarse antes de que sea demasiado tarde.

Lo mismo viene sucediendo con los símbolos del País Vasco, que desde hace unos años están introduciéndose en un sinfín de actos que podemos considerar como públicos, todo ello por supuesto auspiciado por EH Bildu, siguiendo una política que no va solo de una supuesta salvaguarda de los símbolos vascos, sino que se busca la apropiación de los símbolos navarros y por supuesto también todo símbolo de hispanidad, por lo que nos remitimos a lo que acabamos de decir en relación a la lengua, pero es algo que a priori tampoco parece fácil debido al gobierno que existe actualmente en la autonomía. Ambos factores, lengua y símbolos hacen que exista en el territorio navarro una fuerte euskaldunización intensa desde hace relativamente poco, y que en los años 80 y 90 se vio especialmente promovida por la actividad terrorista de ETA, que tuvo en Navarra uno de sus principales focos de operaciones, de modo que la defensa de los símbolos propios de Navarra supone también una defensa frente al radicalismo abertzale, en la medida que

---

<sup>124</sup> Texto de la Ley Foral del Euskera. Ley Foral 9/2017. (B.O.E n°175, de 24 de julio), págs. 64932-64934.  
<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=1822>

Navarra ya tiene una historia y una cultura lo suficientemente ricas como para necesitar de símbolos ajenos.

## 8-CONCLUSIONES

En este trabajo, tal y como su nombre indica nos hemos querido acercar a la foralidad navarra desde varios puntos de vista: el jurídico, el histórico y el político siendo realmente amplios cada una de ellos, pero hay un elemento que va a aparecer en cualquier caso, y ese elemento es el nacionalismo vasco, es decir un elemento político y que considero que es el factor protagonista desde los primeros años del siglo XXI y que todo lo que sucede en torno a la foralidad depende en mayor o menor medida de este factor, que ha venido a distorsionar y desestabilizar la foralidad navarra, cuyo debate político está ya alejado de la esencial precisión histórica y jurídica que el tema requiere.

Desde el punto de vista del Derecho material hay poco que decir, ya que las competencias son esencialmente las mismas que las de las demás autonomías, con las consabidas peculiaridades fiscales, y que hacen que Navarra y País Vasco presenten excelentes datos macroeconómicos. En este aspecto podría ser deseable aplicar este régimen en las comunidades de régimen común, y de ese modo podrían no solo verse beneficiados los ciudadanos sino que podrían evitarse algunas duplicidades entre las Haciendas estatal y autonómica en materias concurrentes y dedicarse el Estado solo a prestar los servicios inherentes a él como Admón. de justicia, Fuerzas Armadas, Relaciones Exteriores y... ¿seguridad ciudadana? Aquí existiría conflicto dado que ya existe en Navarra una Policía Foral y cuyas competencias pueden ampliarse en breve como veremos en las próximas líneas, de todos modos es una propuesta sobre la que se podría reflexionar.

Políticamente, las conclusiones sí pueden ser más amplias dado que, hasta la aparición del nacionalismo vasco la lucha por la foralidad navarra se encauzaba desde posiciones leales y responsables con la Corona, y en suma, lo único que se pedía era lo mismo que hoy en día piden todas las comunidades autónomas de España: más dinero, más competencias y más derechos, por eso en el momento que se estudian los primeros compases de vida del régimen navarro (especialmente en la Edad Contemporánea) nos encontramos con unos hechos que actualmente nos resultan familiares, si bien el régimen jurídico es muy distinto. Esto cambia radicalmente con la aparición del nacionalismo vasco, y de alguna manera podemos decir que trata de “infectar” las posiciones navarras para atraerlas a su causa de manera más o menos torticera, para lograr algo que en modo alguno

deseaba Navarra: romper con España. Como hemos visto a lo largo del trabajo los representantes navarros no se han dejado engatusar por las argucias nacionalistas para formar parte del País Vasco, y actualmente también parece difícil pero la presencia de concejales y diputados del PNV y EH-Bildu va a hacer que la situación en Navarra diste de estabilizarse, algo que podemos decir que ha sido una constante del pueblo navarro, el hecho de defenderse de injerencias ajenas para mantener su estatus es un fenómeno al que Navarra viene haciendo frente desde hace siglos aunque podemos decir que en esta ocasión el enemigo está en casa.

También van a existir otros elementos que van a incidir en gran medida en el pensamiento foralista, hablamos del tradicionalismo y el catolicismo. Estos elementos a pesar de su protagonismo hasta bien entrado el siglo XX han desaparecido ya de la escena política, y cualquier debate que se realice sobre la cuestión Navarra se centra ya en la cuestión fiscal, sin mencionar estos dos elementos, mientras que por otro lado el nacionalismo vasco llegó para quedarse, y por eso pienso que este movimiento va a ser el protagonista de cualquier debate que se produzca a corto y medio plazo sobre el régimen de Navarra y que es más, está intentado penetrar incluso en La Rioja.

En cuanto al encaje de la Comunidad Foral en la Constitución de 1978, se ha de decir que está muy bien logrado, al conseguir dar gusto a los defensores del Estado centralizado y a quienes abogaban por la descentralización, con unos argumentos mucho más sólidos en el caso navarro, el problema nuevamente radica en la injerencia del nacionalismo vasco en el gobierno navarro, ya que para ellos esto no va de derechos históricos, sino de soberanía y siguen tratando de “euskaldunizar” Navarra, una región que, salvando estas injerencias ha sido en todo momento consciente de su situación, y una región respecto de la que el propio Sabino Arana manifestaba que no le concernía lo que en Navarra sucediese. No se quiere con esto eximir de culpas al fundador del PNV, pero lo cierto es que hasta bien entrada en vigor la Constitución de 1978 podemos decir que Navarra “resistió” a ese proceso impulsado por el PNV y por el que se quería perturbar el régimen foral y tergiversar el ideario foral, de modo que llegados a este punto nos tenemos que olvidar de la teoría, esa teoría que dice que el PNV es un partido democristiano o conservador o que el PSOE lo es de izquierdas porque eso ya no es relevante en cuanto a la foralidad navarra.

Ahora el debate se plantea entre quienes pretender “euskaldunizar” Navarra y quienes van a defender el *statu quo* imperante hasta la fecha, y que se resume en una lealtad

con el resto de España que data de siglos atrás, de modo que a corto y medio plazo ya no se va a discutir sobre competencias de la manera que se hacía antes, sino que ahora todas esas competencias y derechos van a darse en función de conveniencias políticas, y esto aumenta el peligro de que se altere el reparto competencial sin importar la foralidad. Aquí hay una cuestión relevante, y es el término “derechos históricos”. Estos derechos históricos no los debemos confundir con el ordenamiento jurídico del que se dota un Estado soberano, pero son precisamente los defensores de la “euskaldunización” los que buscan alimentar esa confusión, diciendo que los derechos históricos venían a ser un corpus legislativo preciso que regía la vida de unos territorios independientes hasta que esos derechos fueron cercenados por un ente superior.

Es necesario desmentir esa versión, aludiendo en primer lugar a la organización territorial de los siglos XV-XVI donde todavía no existían los Estados, de manera que pensar que ya desde esa época se quería plantear una dicotomía España-Navarra es absurdo. En segundo lugar hemos de señalar que por el hecho de tener una organización jurídica e institucional diferente, no significa que ese territorio sea independiente necesariamente, y como ejemplo de ello podemos poner el Fuero de Baylío, que se aplica en algunos municipios de Badajoz y en Ceuta en materia económico matrimonial sin ninguna polémica, siendo la diferencia que en este caso no hay fuerzas políticas que usen un instrumento jurídico como arma política. Un ejemplo de ello es el traspaso de competencias que se prevé por parte de la Policía Nacional y de la Guardia Civil a la Policía Foral, algo que si acaso es jurídicamente factible desde el punto de vista de la LORAFNA pero que políticamente puede esconder la intención de hacer que la Administración del Estado desaparezca paulatinamente de Navarra, y eso puede llevar a consecuencias muy serias como se ha podido comprobar en el proceso soberanista de Cataluña que ha tenido lugar a partir sobre todo del año 2012.

Como vemos es muy difícil hacer un examen del régimen navarro sin incidir también en cuestiones políticas, porque en estos momentos es muy difícil saber donde acaba el Derecho y donde empieza la política, ya que desde hace algunos años da la sensación de que todo vale en política, y que ya no se discute, sino que se impone y donde tampoco se argumenta, puesto que se acusa. Es por eso que un tema tan delicado como este, sea particularmente vulnerable ante toda clase de ocurrencias que puedan llegar desde el poder político ya que bajo mi punto de vista debería ser un asunto más jurídico que político, y que tendría que tratarse con un especial rigor técnico. Lo considero así porque mientras el poder ejecutivo se renueva cada cuatro años, los derechos históricos de Navarra

datan de siglos atrás, y no pueden por tanto quedar sujetos a un poder contingente. Ni mucho menos quiero decir que se deba escapar al control político, pero uno de los motivos por los que este régimen ha perdurado en el tiempo es porque no se ha hecho un uso político de esta herramienta, de manera que si se empieza a transformar la foralidad navarra según sea la conveniencia política, el régimen foral terminará por ser papel mojado y tomar caminos que en modo alguno serían deseables, bien el de convertirse en una autonomía de régimen común o bien caer en manos del nacionalismo vasco.

La conclusión esencial es que la foralidad navarra entró en un lento e inexorable declive tras 1978, pero no por la Constitución en sí, que como se ha dicho en anteriormente consigue encajar el régimen navarro acertadamente. El problema vino en los años posteriores cuando las demás CCAA comenzaron a asumir competencias de tal manera que ya todas las autonomías son iguales *de facto* y todas las peculiaridades de régimen foral han quedado diluidas en el proceso de reforma de los distintos estatutos de autonomía. El futuro tampoco pinta mejor ya que no hay atisbo alguno de cambios, porque ya no quedan apenas competencias con las que negociar y va a ser difícil encontrar una vía por la que la foralidad navarra pueda seguir siendo reconocible, por lo que creo que es algo que terminará quedando como una reminiscencia histórica debido a lo acontecido tras la aprobación de la Constitución de 1978.

La pregunta que cabría hacerse para recuperar la esencia del régimen foral es ¿cómo hacer que este territorio se vuelva a diferenciar? Tras mucho pensarlo, uno se da cuenta de que no hay nada que en el futuro pueda diferenciar a Navarra de las demás comunidades, y que sin quererlo la Constitución de 1978 supuso un daño irreparable porque igualaría a todos los territorios que hasta entonces sí estaban marcadamente diferenciados. De este modo la diferenciación que va a permanecer va a ser la de origen, la que la Historia ha venido tejiendo a lo largo de los siglos y que se sintetiza en la DA 1ª de la Carta Magna, pero que al fin y al cabo lo que recoge es el encaje de Navarra en la España constitucional, al igual que el art. 151 recoge el encaje de Galicia. La justificación en un caso son unos derechos históricos, y en otro caso es la existencia previa de un Estatuto de autonomía, pero una vez todas las autonomías han alcanzado un techo competencial sin precedentes no importa ya cual haya sido su vía de acceso.

En definitiva, el sistema foral corre peligro de morir de éxito, porque no hay nada más allá, se les ha dado todo. Da la sensación de que todos los esfuerzos por recuperar un régimen diferenciado de lo demás son en vano porque ya no queda nada sobre lo que

transigir, quedando la diferencia entre el régimen foral y el común basada el camino que han seguido los distintos territorios hasta llegar aquí.

Terminado el análisis de los que creo, han sido los principales elementos de desestabilización en la foralidad navarra, es decir nacionalismo vasco y régimen de las autonomías, quisiera finalizar el trabajo rompiendo una lanza a favor del régimen foral, frente a quienes opinan que es un régimen que choca con la necesaria igualdad entre los españoles que propugna el artículo 14 de la Constitución. Esto puede resultar impopular entre muchas personas, incluidas aquellas abanderadas del denominado “patriotismo constitucional”, que afirman que el régimen foral es anacrónico y que rompe con la igualdad entre los ciudadanos. Dando por necesaria la igualdad que debe existir en un Estado democrático y de Derecho, no es menos cierto que esos derechos históricos son consustanciales a la propia España, y para muestra de ello no hay más que ver el escudo del reino de Navarra en la bandera española, siendo la igualdad entre españoles un concepto mucho más posterior.

Ciertamente el régimen navarro presenta algunas peculiaridades en materia fiscal frente a la autonomías de régimen común, y es comprensible que no se vea con buenos ojos por parte de algunas personas, pero es necesario recordar que existen tremendas diferencias en materia fiscal entre las comunidades de régimen común, por lo que me parece injusto acusar solamente al sistema foral de las desigualdades, sin antes mirar lo que hay en las demás autonomías. Tampoco hay que olvidar que estos derechos están protegidos por la DA 1ª de la Constitución, de modo que la pregunta sería si alguna disposición de la CE puede ser inconstitucional, algo que parece bastante complicado.

## 9- ÍNDICE DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
DA	Disposición Adicional
DD	Disposición Derogatoria
EA	Estatuto de Autonomía
EEUU	Estados Unidos
EH	Euskal Herria
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (o en castellano: País Vasco y libertad)
FET	Falange Española Tradicionalista
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
JONS	Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista
LO	Ley Orgánica
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
PCE	Partido Comunista de España
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RD	Real Decreto

UCD	Unión de Centro Democrático
UGT	Unión General de Trabajadores
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## 10- FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### 10.1. FUENTES

*Cortes de los Antiguos Reinos de León y de Castilla, publicadas por la Real Academia de la Historia,* Tomo IV, Madrid, 1882. Actas de las Cortes de Burgos de 1515, págs. 245-259.

<http://archivo.plasencia.es/index.php/actas-de-cortes-de-las-cortes-castellanas-de-burgos-de-la-anexi-n-del-reino-de-navarra-por-el-rey-fernando-el-cat-lico>

Composición del Parlamento navarro tras las elecciones municipales y autonómicas de junio de 2015:

[http://www.elecciones2015.navarra.es/13AU/DAU13999CM\\_L1.htm](http://www.elecciones2015.navarra.es/13AU/DAU13999CM_L1.htm)

Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-40312>

Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se fija la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación y se armoniza su peculiar régimen fiscal con el general del Estado:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-939>

Documento acerca de la nueva organización de la Admón. Surgida tras el golpe de 1936

[https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-H-2014-10058100619](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-H-2014-10058100619) ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL La reestructuración administrativa del Movimiento Nacional establecida en 1 de octubre de 1936

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20824>

Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-2574>

Resultados de las elecciones municipales y autonómicas de junio de 2015 en Navarra y el reparto de concejales en dicha comunidad

[http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/99MU/DMU13999CM\\_L1.htm](http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/99MU/DMU13999CM_L1.htm)

Texto de la Constitución de 1837:

[http://www.congreso.es/docu/constituciones/1837/ce37\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1837/ce37_cd.pdf)

Texto de la Ley de 16 de diciembre de 1940, de reforma tributaria

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/357/A08746-08770.pdf>

Texto de la ley de 1841:

<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/38F5ED2A-659B-4BF6-891C-7E8D14687763/34274/LeyPaccionada.pdf>

Texto de la Ley de 8 de noviembre de 1941, por la que se fija el nuevo cupo navarro

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1941/325/A09093-09104.pdf>

Texto de la ley de 25 de octubre de 1839 confirmatoria de los fueros

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1839/1812/A00001-00001.pdf>

Texto de la Ley Foral del Euskera

<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=1822>

Texto del Decreto de unificación de FET y de las JONS de 20 de abril de 1937

<http://sauc.pntic.mec.es/~prul0001/Textos/Texto%209%20tema%20XIV.pdf>

Texto del Estatuto municipal de 1924 en el BOE

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/069/A01218-01302.pdf>

Texto de la ley de 30 de enero de 1938 por la que se crea y organiza la Administración Central del Estado

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1938/467/A05514-05515.pdf>

Texto del RD 1/1978 de 4 de enero que aprueba el régimen preautonómico del País Vasco

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-304>

## **10.2. BIBLIOGRAFÍA**

### **10.2.1. LIBROS**

BILBAO UBILLOS, Juan María. REY MARTÍNEZ, Fernando. VIDAL ZAPATERO, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Valladolid: Lex Nova, 2010.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio. *La epopeya de la foralidad vasca y navarra. Principio y fin de la cuestión foral*. Fundación popular de estudios vascos, 2015.

LEROY, Béatrice. *Historia del Reino de Navarra*. San Lorenzo de El Escorial, Swan, 1986.

MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo. *Fueros sí, pero para todos*. Madrid: Silos, 1976.

### **10.2.2. ARTÍCULOS DE REVISTA /CAPÍTULOS DE LIBROS**

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “Las instituciones del Reino de Navarra en el primer constitucionalismo español (1808-1814). Navarra en el debate sobre la Constitución Histórica Española”, *Iura Vasconiae* 8 (2011), págs. 305-384.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, “Caracterización y fundamentación jurídica de la Ley de 1841 y de los convenios de Tejada Valdoserá (1877) y Calvo Sotelo (1927)”, *Iura Vasconiae*, nº 6 (2009), págs. 515-646.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841”, *Iura Vasconiae*, nº 9 (2012), págs. 327-374.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “Los efectos de la Ley de 21 de julio de 1876 en la evolución de la foralidad navarra (1876-1927)”, *Iura Vasconiae*, Nº 10 (2013), págs. 279-322

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “Los Convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada”. Gobierno de Navarra, Instituto Navarro de Administración Pública, 2010, págs. 208-214

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “Régimen preautonómico navarro. Los hechos y las ideas en la primera fase de la Transición en Navarra (1976-1979)” *Iura Vasconiae*, 11 (2014), págs. 131-169

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. “El desarrollo inicial del Amejoramiento del Fuero de Navarra”, *Iura Vasconiae*, nº12 (2015), págs. 37-92.

ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. “El Convenio Económico de 1969 visto por uno de sus actores.”, *Príncipe de Viana*, Año nº 64, Nº 228, 2003, págs. 219-234.

ARANBURU URTASUN, Mikel. “Mantenimiento y renovación de los Concierdos y Convenios Económicos durante el período de la Guerra Civil a la Constitución (1936-1978)”, *Iura Vasconiae*, nº11 (2014), págs. 33-69.

ARBELOA MURU, Víctor Manuel. “De la Comisión Gestora a la Diputación Foral de Navarra (1931-1935)” *Príncipe de Viana*, Año nº 75, Nº 260, 2014, págs. 589-630.

DEFOURNEAUX, Marcelin. “Le Conseil royal de Navarre” *Annales du Midi: revue de la France méridionale*, vol 79º, nº82, 1967, págs. 238-239.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando. El amejoramiento del Fuero. Una valoración desde la actualidad, *Iura Vasconiae*, Nº12, 2015, págs. 93-153.

DEL ARCO LÓPEZ, Valentín. “Unamuno frente a Primo de Rivera: de Salamanca al exilio, 1923-1924”, *Studia historica. Historia contemporánea*, Nº 4, 1986, págs. 129-179.

DE FOXÁ, Agustín. *Madrid, de corte a checa*. Jearaquía, Salamanca. 1938. págs 20-44, 58-66.

DE LA TORRE CAMPO, Joseba. “Desarrollo práctico de la nueva fiscalidad: la hacienda foral de Navarra, 1841-2000”, *Iura Vasconiae*, nº 6 (2009), págs. 461-486.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio. *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*. Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1968. Págs. 427-438, 473.

DESDEVISES DU DEZERT, George. “Las milicias vascas en el siglo XVIII” *Revista internacional de estudios vascos*. RIEV Vol. 19, Nº. 2, 1928, págs. 225-229.

FERNÁNDEZ MIRALLES DE CÓRDOBA, Álvaro. “Las bulas del papa Julio II como justificación de la conquista de Navarra en 1512.” *Anuario de historia de la Iglesia*, Nº 23, 2014, págs. 585-586.

FLORISTÁN IMÍZCOZ, Alfredo: “Examen de la conquista castellana: La instrospección de los cronistas navarros (siglos XVI-XVII)”, *Institución Príncipe de Viana* año 2000 (nº61) págs. 79-134.

GARCÍA ZUÑIGA, Mario. “Haciendas forales y reformas borbónicas Navarra 1700-1808”. *Revista de Historia económica*, año 11 nº2, págs. 307-334.

IRUJO AMETZAGA, Xavier. , “Naturaleza de la Ley de 16 de agosto de 1841 e implantación del sistema constitucional en Navarra”, *Iura Vasconiae*, nº 9 (2012), págs. 375-430.

LACARRA, José María. *Historia del Reino de Navarra en la Edad Media*. Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1976, págs. 460-495.

LARUMBE BIURRUN, Ramón María. “El régimen navarro en el franquismo.” *Gerónimo de Uztariç*. Nº2, 1988. Págs 49-54.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. “Navarra, 1512”. *Revista Ejército*, marzo de 2013. Año LXXIV, nº863 págs. 101-106.

[http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2013/R\\_Ejercito\\_863.pdf](http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2013/R_Ejercito_863.pdf)

- MARTÍN DUQUE, Ángel. “Del Reino de Pamplona al Reino de Navarra”. *Príncipe de Viana*, año nº63, nº 227, 2002 (Ejemplar dedicado a: Ángel J. Martín Duque) págs. 841-850
- MIKELARENA PEÑA, Fernando. “La cuestión foral en relación con Navarra en la opinión publicada anterior e inmediatamente posterior a la ley de 25 de octubre de 1839”, *Iura Vasconiae*, nº 9 (2012), págs. 159-234.
- MIKELARENA PEÑA, Fernando. “La Constitución histórica navarra y el surgimiento del Estado liberal, el espejo bajonavarro en 1789”. *Historia constitucional: Revista electrónica de Derecho constitucional*. Nº 14, 2013, págs. 93-127.
- MIRANDA RUBIO, Francisco. “La financiación de la guerra de la Independencia: el coste económico en Navarra” *Príncipe de Viana*, Año nº 65, Nº 233, 2004, págs. 807-865.
- MIRANDA RUBIO, Francisco. Navarra en 1812 y la Constitución gaditana. *Institución Príncipe de Viana*, año 2012, nº255, págs. 261-286.
- MIRANDA RUBIO, Francisco. Política y Foralidad en Navarra durante la Dictadura de Primo de Rivera. *Huarte de San Juan. Geografía e historia*, Nº 12, 2005, págs. 331-360.
- MOA, Pío. 1934, *Comienza la Guerra Civil. El PSOE y la Esquerra emprenden la contienda*. Altera, Madrid. 2004. Págs. 73-91.
- MOA, Pío. 1936: *El asalto final a la República*. Altera, Madrid. 2005. Págs. 133-137.
- MOA, Pío. *Los mitos de la guerra civil*. La esfera de los libros, 2003. Págs. 199-209.
- MONREAL ZÍA, Gregorio. “La Ley abolitoria de Fueros de 21 de julio de 1876 (antecedentes y paso por el Congreso)” *Iura Vasconiae*, Nº10 (2013), págs. 39-192.
- OSTOLAZA ELIZONDO, María Isabel. “El corpus legislativo en Navarra en la etapa de los Austrias (siglos XVI y XVII)” *Príncipe de Viana*, Año nº 63, Nº 225, 2002, págs. 191-230
- OSTOLAZA ELIZONDO, María Isabel. Fernando el Católico y Navarra. “Ocupación y Administración del reino entre 1512-1515”. *Aragón en la Edad Media*. Nº20, 2008 Págs. 559-578.
- PORTILLO NAVARRO, María José. “Reformas tributarias, rentas agrarias y contribución territorial rústica durante el franquismo (1940-1977)”. Un ejemplo para países en desarrollo. *XXIV Encuentro de Economía Pública*, 2017, págs. 3-15.
- PULIDO ASPÍROZ, Alejandro. “Navarra entre 1914-1918 y la pluma de Garcilaso: la Primera Guerra Mundial, impacto en Navarra y su reflejo en el periódico Diario de Navarra”. *Sancho el sabio: Revista de cultura e investigación vasca*, Nº 40, 2017, págs. 35-55.

REY MARTÍNEZ, Fernando. “Sentido y alcance del concepto de “Derechos históricos” en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. La reforma de los Estatutos de autonomía”. *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, nº34, 2006. Págs 69-102.

RODÓN GUINJOAN, Ramón María. “Invierno, primavera y otoño del carlismo (1939-1976)”- *Tesis doctoral dirigida por Rosa María Alabrús Iglesias. Universitat Abat Oliba CEU. Facultad de Ciencias Sociales*, 2015, págs. 27-35.

RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo. “Instituciones y comercio en Navarra en la segunda mitad del siglo XVII”. *Príncipe de Viana* nº53, 196, 1992, págs. 443-480.

RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo. “Transformación institucional de Navarra (1778-1841)”, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), págs. 33-100.

SÁENZ BERCEO, María del Carmen. “El virreinato en Navarra: Sancho Martínez Leiva.” *Revista jurídica de Navarra*, Nº 23, 1997, págs. 181-190.

SALCEDO IZU, Joaquín. “Historia del Derecho de sobre-carta”. *Príncipe de Viana*, ISSN 0032-8472, Año nº 30, Nº 116-117, 1969, págs. 255-264.

SALCEDO IZU, Joaquín. “Contrafueros y reparo de agravios”. *Anuario de Historia del Derecho español*, nº39, 1969, págs. 763-775. *Las dos obras que se citan de este autor son claves para entender el derecho de sobrecarta y el concepto de contrafuero, que seguirán apareciendo hasta nuestros días.*

SOLBES FERRI, Sergio. “Uniformidad fiscal versus territorios privilegiados en la España del siglo XVIII: los casos de Navarra y Canarias”. *Espacio, tiempo y forma. Serie IV, Historia moderna* nº27, 2014. Ejemplar dedicado a Haciendas locales y Haciendas estatales en las monarquías francesa y española. La construcción territorial del poder (Siglo XVIII). págs. 135-160.

SOLBES FERRI, Sergio. “El proceso de reforma administrativa de la renta del Tabaco en Navarra durante el siglo XVIII”, *Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, Nº 5, 2000, págs. 193-206.

YUSTE JORDÁN, Arancha. “La imposición directa de Navarra en los Convenios económicos” de 1927, 1941 y 1969. *Revista jurídica de Navarra*. Nº29, año 2000. Págs. 141-201.

### **10.2.3 ARTÍCULOS DE PRENSA**

Artículo que se dedica a recoger algunas de las afirmaciones de Sabino Arana con las que justifica las diferencias entre vascos y españoles.

<https://www.libertaddigital.com/nacional/la-antologia-racista-xenofoba-y-etnicista-de-sabino-arana-1276276477/>