

Año LXXXIII. urtea

284 - 2022

Septiembre-diciembre

Iraila-abendua



Príncipe de Viana

SEPARATA

La ideología foral de Oroz
Zabaleta. Autonomía
municipal, jerarquía
provincial y reintegración

Juan Cruz ALLI ARANGUREN

Sumario / Aurkibidea

Príncipe de Viana

Año LXXXIII · n.º 284 · septiembre-diciembre de 2022
LXXXIII. urtea · 284. zk. · 2022ko iraila-abendua

HISTORIA DEL ARTE / ARTEAREN HISTORIA

Garralda, los retablos desaparecidos (1704-1858): proyectos y artífices
María Jesús García Camón, Jose Etxegoien Juanarena 531

Encuentros de Pamplona 1972: preludio, fuga y *allegro*
Marcos Andrés Vierge 573

HISTORIA

Más falsas citas sobre la historia de Navarra
Miguel José Izu Belloso 601

El castillo de Lekunberri: hipótesis sobre su posible ubicación
Inma Etxarri Sucunza, Belén Balenciaga Erro 623

El escudo de armas de Santesteban de Lerín
M.ª Isabel Ostolaza Elizondo 639

Memoria familiar compartida y violencia en retaguardia. Los Baroja
y los hechos represivos en el entorno inmediato (Bera, julio y agosto de 1936)
Fernando Mikelarena Peña 667

Políticas públicas en Navarra sobre víctimas de la rebelión militar de 1936
Gotzon Garmendia Amutxastegi 697

La ideología foral de Oroz Zabaleta. Autonomía municipal, jerarquía provincial
y reintegración
Juan Cruz Alli Aranguren 725

Sumario / Aurkibidea

SOCIOLINGÜÍSTICA / SOZIOLINGUISTIKA

Diálogo con la población castellanohablante navarra sobre el fomento
de la lengua vasca

Xabier Erize

761

Currículums

789

Analytic Summary

793

Normas para la presentación de originales / Idazlanak aurkezteko arauak /
Rules for the submission of originals

797

La ideología foral de Oroz Zabaleta. Autonomía municipal, jerarquía provincial y reintegración

Oroz Zabaletaren foru ideologia. Udal autonomia, foru hierarkia eta birintegrazionismoa

The regional ideology of Oroz Zabaleta. Municipal autonomy, provincial hierarchy and reintegration

Juan Cruz Alli Aranguren
Doctor en Derecho e Historia
jcalli@unavarra.es

DOI: <https://doi.org/10.35462/pv.284.8>

Recepción del original: 13/09/2022. Aceptación provisional: 14/11/2022. Aceptación definitiva: 21/11/2022.

RESUMEN

Se expone la aportación de Oroz Zabaleta a la configuración de la ideología foral de Navarra en la primera mitad del siglo XX en base a sus textos y actividad administrativa. En sus estudios y propuestas invocó el régimen histórico del Reino, las leyes de 1839 y 1841 y la concepción pactista. Sus aportaciones histórico jurídicas lo sitúan en una actitud expansiva de las competencias de la Diputación, limitado concepto de la autonomía municipal y su contribución al reintegracionismo carlista durante la guerra civil (1936-1939).

Palabras clave: Navarra, Fueros; autonomía; Oroz.

LABURPENA

Oroz Zabaletak XX. mendearen lehen erdiko Nafarroako foru ideologia konfiguratzeko egin zuen ekarpena azaltzen da, bere testuetan eta administrazio-jardueran oinarrituta. Bere azterlan eta proposamenetan Erresumako erregimen historikoa, 1839 eta 1841eko legeak eta kontzepzio paktista aldarrikatu zituen. Bere ekarpen historiko juridikoek Diputazioaren eskumenen hedapenaren aldekoak ziren, baina udal-autonomiaren kontzeptua mugatuz. Gerra zibilaren garaian (1936-1939) karlisten birintegrazionismoari egindako ekarpena egin zuen.

Gako hitzak: Nafarroa, Foruak; autonomia; Oroz.

ABSTRACT

This article analyzes thru the study of his texts and his public-authority activity, the contribution of Mr. Oroz Zabaleta to the configuration of the ideology supporting the peculiar territorial (foral) identity of Navarra, as it was in the first half of the 20th century. The author invoked the historical regime of the former Kingdom of Navarra, the laws of 1839 and 1841, and the pactist conception within these laws. His historical-legal contributions from him contributed to an expansion of the regional government powers (the Diputación), with a certain idea of limiting the municipal autonomy, and he also did a big contribution to Carlist-legitimacy and reintegrationism movement, as happened during the Spanish civil war (1936-1939).

Keywords: Navarre, *Fueros*; Autonomy; Oroz.

1. INTRODUCCIÓN. 2. BIOGRAFÍA BREVE. 3. EL REINO DE NAVARRA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1837. 4. LA LEY DE 1839. 5. EL DECRETO DE 15 DE DICIEMBRE DE 1840. 6. LA LEY DE 1841. 7. LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925. 8. EL REAL DECRETO LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925. 9. EL REGLAMENTO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE NAVARRA DE 1928. 10. OROZ Y LA REINTEGRACIÓN FORAL CARLISTA. 11. CONCLUSIONES. 12. LISTA DE REFERENCIAS. 13. ANEXO.

1. INTRODUCCIÓN

El presente texto expone la aportación del secretario de la Diputación Foral de Navarra Oroz Zabaleta a la configuración de la ideología foral de Navarra en la primera mitad del siglo XX. Lo hizo con base en el marco legal establecido por las leyes de 1839 y 1841, aportando una concepción pactista y de vinculación negativa, que desarrolló la de los foralistas liberales constructores del régimen foral de Navarra en el marco del constitucionalismo liberal, por medio de unos «fueros racionales y útiles» compatibles con la unidad constitucional (Mina, 1981, pp. 165-173, 228). Fue el inspirador de los comportamientos de la Diputación en hitos tan relevantes como el acuerdo de 1925, que mantuvo las competencias jerárquicas de la Diputación sobre los ayuntamientos, limitando la autonomía municipal que pretendió establecer Calvo Sotelo en el Estatuto municipal de la Dictadura de Primo de Rivera. Por encargo de la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra elaboró en 1939 una exposición para dar forma al reintegracionismo foral carlista durante la guerra civil.

2. BIOGRAFÍA BREVE

Luis Oroz Zabaleta nació en Nardués-Aldunate, Urraúl Bajo, Navarra, el 20 de mayo de 1885 y falleció en Pamplona el 4 de diciembre de 1962. Licenciado en Derecho, desarrolló su carrera administrativa en la Diputación foral, culminada como secretario desde el 24 de enero de 1921 hasta el 21 de febrero de 1945. Posteriormente fue asesor del Consejo Foral Administrativo y miembro del Consejo Asesor de Derecho Foral¹.

1 Alli (2021, pp. 663-667); García-Sanz Marcotegui et al. (1998, pp. 427-433); Sáez de Jáuregui (1986, pp. 63-80); Vázquez de Prada (s. f.); VV. AA. (1986), con textos del autor y otros sobre su persona, momento histórico y temas de derecho público de Navarra.

Fue miembro de las comisiones negociadoras con el Estado del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 y de los convenios económicos de 1927 y 1941. Durante la II República participó en el estudio del proyecto del Estatuto vasco-navarro y ponente, junto con Aizpún, Beunza, Gortari y Cunchillos, del proyecto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza.

Redactó el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 1928 y muchas de las normas que regularon la actividad financiera, fiscal y de régimen local. Recopiló la legislación administrativa y fiscal de Navarra actualizándola con apéndices entre 1917 y 1959.

Miembro de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, participó en los Congresos de Estudios Vascos (1918 y 1920) y en las asambleas municipales (1920 y 1923). Procedente del nacionalismo vasco, tras la sublevación militar de julio de 1936 se identificó con el carlismo², continuó desempeñando el cargo de secretario de la Diputación, formó parte de la comisión para la reintegración foral constituida el 8 de agosto de 1936, redactó un estudio sobre la misma para la Comunión Tradicionalista en 1939, participó en la negociación del contrafuero del gobernador Junquera en 1948, apoyando la candidatura al Ayuntamiento de Pamplona en las elecciones de 25 de noviembre de 1951 junto con el cedista Gortari y los tradicionalistas juanistas Arellano y Echandi³.

Calvo Sotelo (1931, p. 91) lo consideró el «primer foralista navarro».

3. EL REINO DE NAVARRA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1837

El foralismo tradicionalista tuvo como referente el orden institucional del Reino de Navarra anterior al constitucionalismo. Por su ideología antiliberal tuvo una actitud añorante del orden institucional del Antiguo Régimen, que defendió con las armas en dos guerras civiles, oponiéndose a los cambios introducidos por la revolución liberal y reclamando la «reintegración» foral al momento previo a las leyes de 1839 y 1841, que se promulgaron vigente la constitución de 1837.

El reintegracionismo, tradicionalista primero y nacionalista vasco después, fue retornar al momento anterior al régimen constitucional, en el que el Reino de Navarra formaba parte de la monarquía policéntrica del Antiguo Régimen. Conforme a la Novísima Recopilación la incorporación del Reino de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión *aequie principal*, reteniendo cada uno su naturaleza antigua así en leyes como en territorio y gobierno (Ley 33, tít. 8.º, lib. 1.º), como reino de por sí, rigiéndose

2 Burgo (1970, p. 35): Oroz ofreció como aportación al conflicto «la cantidad que mensualmente excedía de sus necesidades». Recoge su participación con el vicepresidente Arraiza en el restablecimiento en Navarra de la Compañía de Jesús en agosto de 1936.

3 Frente a las candidaturas de F. E. T. y J. O. N. S. y de la Comunión Tradicionalista. Burgo (1970, pp. 362, 467), Villanueva (1998, pp. 361, 467, 541).

por sus fueros, leyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquezas, exenciones, libertades y privilegios: reino distinto en territorio, jurisdicción, jueces y gobierno de los demás reinos del rey de España (Ley 59, tít. 2.º, lib. I, N. R.).

El fin del orden absolutista fue el del Reino, la legitimidad dinástica fue sustituida por la nacional, el sistema institucional por el constitucional y el orden territorial por la configuración provincial. Todo ello se presentó en el *Discurso preliminar* de la constitución de 1812 con el argumento historicista de la continuidad de las monarquías españolas que mantuvo el liberalismo moderado. El cambio del régimen político se produjo en un proceso lento y conflictivo con una guerra civil sobre la conservación del modelo absolutista, de la que salió la continuidad parcial de los fueros dentro de la unidad constitucional liberal. Fue muestra de que «la nación no fue una comunidad total. El localismo sobrevivió, como lo hicieron las barreras regionales, religiosas, lingüísticas y de clase dentro de fronteras nacionales» (Mann, 1977, p. 950).

La constitución de 1837 estableció el modelo de Estado nacional y centralista ajeno al orden institucional absolutista de Navarra; Cortes para todo el territorio y uniformidad normativa con códigos para toda la Monarquía, quebrando la capacidad legislativa y la pervivencia del derecho propio diferenciado. Los naturales del reino perdieron su condición específica.

En el orden judicial se estableció un Poder Judicial para toda la Monarquía, con exclusiva potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales (art. 63). Desaparecieron los tribunales de justicia propios de Navarra (alcaldes ordinarios, Corte Mayor, Real y Supremo Consejo) y la prohibición de que los navarros fueran juzgados fuera de los mismos, aunque la causa fuera de Estado o guerra (Ley IV, tít. 23, lib. II, N. R.). La estructura jerarquizada de tales tribunales dio lugar a que los litigios se pudieran resolver fuera de Navarra contra el mandato que exigía terminar en el Supremo Consejo (Leyes 59 y 60, tít. II, lib. I, N. R.). Desaparecieron el Consejo Real, el Tribunal de Corte y la Cámara de Comptos en 1836. El virrey cesó a la Diputación del Reino en 1836.

En la organización territorial, en cada provincia existiría una Diputación Provincial (art. 69) y el gobierno interior de los pueblos correspondería a los ayuntamientos con la organización y funciones determinadas por la ley general y uniforme (arts. 69-71).

Se introdujo el reclutamiento por el sistema de quintas, derogándose el ordenamiento privativo, que liberaba de aquellas y permitía prestar el servicio militar dentro del territorio del Reino, poniendo en sus manos el reparto de la gente que pedía el Rey (cap. 1.º, tít. 1.º, lib. I del Fuero). El Ejército a las órdenes del Gobierno defendía toda la Monarquía, desapareciendo la reserva en favor de militares navarros del mando y la defensa de las fortalezas del Reino (Ley 1.ª, tít. 5.º, lib. 1, N. R.).

El nuevo orden constitucional liberal convirtió el Reino en una provincia, según la división de Javier de Burgos (R. D. de 30 de noviembre de 1833) y el Decreto de las Cortes de 6 de septiembre de 1837 que estableció las diputaciones provinciales.

En estas transformaciones participaron activamente los liberales reformistas navarros que controlaban la Diputación, aceptando la modificación de los fueros dentro de las constituciones de 1812 y 1837, que se hicieron con las instituciones del nuevo régimen, particularmente la Diputación a partir del Decreto de las Cortes de 16 de noviembre de 1837 (García-Sanz, 2011, pp. 32-53; Rodríguez, 1968, pp. 458 y ss). Así lo demostró la queja de la Diputación a las Cortes de 1838 sobre la necesaria reforma del procedimiento legislativo y la presencia popular frente al poder estamental⁴.

Las consideraciones historicistas han sido una característica de los debates institucionales entre el absolutismo, que incorporó el tradicionalismo foralista, y el liberalismo. Fue una de las características de Oroz en sus exposiciones sobre el régimen político-jurídico e institucional navarro, partiendo de la descripción histórica del tradicionalista Sagaseta de Ilurdoz (Olóriz, 1910, pp. 441-456; Oroz, 1917, pp. 13-45, 53-75, 1923, pp. 3-11; Sagaseta de Ilurdoz, 1882, pp. 71-80).

4. LA LEY DE 1839

La «modificación foral» del Reino a provincia la atribuyó Oroz a la ley de 25 de octubre de 1839. Afirmó que fue «uno de los hechos más funestos de la historia de Navarra [supuso] privar a Navarra de la independencia que, desde los tiempos a que alcanza la memoria de los hombres, había disfrutado» (Oroz, 1917, pp. 18-19). Aunque llamada de confirmación de los fueros, fue realmente «un verdadero engaño, porque esta realidad de los hechos se convirtió en la derogación más terminante de los mismos. Por eso todos los navarros, amantes de las gloriosas tradiciones de su país, sienten con tristeza el recuerdo de tan funesta disposición señalando su fecha como la más triste de la historia foral» (Oroz, 1920b/1986).

La «unidad constitucional» establecida por su artículo 1 como límite a los fueros supuso la supresión del orden institucional preconstitucional, sustituido por el liberal uniformista y centralista.

5. EL DECRETO DE 15 DE DICIEMBRE DE 1840

Expuso Oroz el procedimiento seguido para adecuar el autogobierno del Reino al nuevo régimen, con el nombramiento de las comisiones designadas por el Gobierno y la Diputación, que negociaron entre 24 de junio y 23 de julio de 1840 el «concierto definitivamente acordado» para modificar los fueros de Navarra. Fue remitido a la Diputación «a fin de que [...] pueda aprobarlo y procederse en su consecuencia a formalizar como corresponde», lo que hizo el 10 de diciembre de 1840 aprobándolo «en todas sus partes [...] y les autoriza para que trasladado desde luego al Gobierno este concierto aprobado a la aprobación del mismo se proceda en consecuencia a formalizarlo como

4 Actas de la Diputación de 5 de marzo de 1838, libro 42. Castro (1963, pp. 181-199).

corresponde» (Oroz, 1917, p. 22). Esta se realizó por una ley específica de los acuerdos alcanzados en norma del mismo rango que la reguladora del régimen provincial.

Se recogió, provisionalmente, en el Decreto de 15 de diciembre de 1840, hasta que se verificara por ley la modificación de los fueros, dando a su contenido el carácter de bases y sin perjuicio de «hacer de común acuerdo cualquiera variación que la experiencia hiciese necesaria» respecto al proyecto de ley a presentar a las Cortes.

6. LA LEY DE 1841

La ley de 16 de agosto de 1841, «que organiza la administración general de Navarra», la configuró como una provincia de la Monarquía, tras haber desaparecido todas sus instituciones históricas (Oroz, 1917, pp. 75-76). Su objeto fue «armonizar el régimen de amplia autonomía que hasta entonces había disfrutado el Reino de Navarra con los principios unitarios de la Constitución de la Monarquía Española, cumpliendo así lo preceptuado por el art. 1.º de la Ley de 25 de octubre de 1839»:

fueron suprimidas cuantas libertades y derechos disfrutaban en el orden político, quedando abolidas las Cortes, los Tribunales, las Aduanas y las demás instituciones que marcaban el sello de la personalidad y soberanía de Navarra como Reino independiente; pero mantuvo y respetó, [...] aquellos otros derechos y libertades conciliables con la unidad constitucional como eran los de carácter administrativo (Oroz, 1917, p. 47).

Se formalizó el fin del poder y la independencia política, legislativa, judicial y administrativa del Reino, sustituido por una provincia y una Diputación provincial con un sistema diferenciado de poder económico-administrativo. La Diputación provincial, compuesta por siete diputados elegidos por merindades (art. 8), conforme a las reglas generales para todas las provincias (art. 9)⁵. Se mantuvo a efectos electorales la división en merindades del Reino.

Se reconoció a la Diputación provincial, además de las competencias comunes, las que correspondían a dos instituciones históricas, la Diputación del Reino y el Consejo Real, en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia (art. 10). Esas funciones eran exorbitantes respecto a las propias de las diputaciones provinciales de la Monarquía, que también le corresponderían en cuanto fueran compatibles (art. 10). Según Oroz «de un reino independiente y soberano pasó Navarra a la categoría de una mera provincia española con alguna mayor independencia administrativa y económica que las demás» (Oroz, 1917, p. 77).

La audiencia prevista por el artículo 2 de la ley de 1839, «para que pueda tener desde luego efecto la confirmación de los fueros de Navarra en ella contenidos», fue una interlocución entre el Gobierno y la Diputación, conforme al decreto de 16 de noviembre

5 El preámbulo del R. D. de 21 de enero de 1871, sobre la organización de la Diputación de Navarra, declaró que «según lo convenido [...] pactóse en dicha Ley (1841) que la Diputación provincial se compusiera».

de 1839, considerada una «negociación», que produjo un «concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de ese país»⁶. Estimó Oroz que fue «altamente perjudicial para Navarra porque consumó la obra de aniquilamiento de los fueros sancionada por la de 25 de octubre de 1839», agravada por:

nuestra propia negligencia al dejar olvidadas las viejas Instituciones forales para admitir los principios que inspiran la legislación del Estado, que en la mayor parte de los casos se hallan en abierta oposición a nuestras necesidades y manera peculiar de ser; han colocado al régimen foral navarro en un estado de confusión y abandono tan lamentables, que auguran para tiempos no muy lejanos, si antes no se pone remedio, un fin desastroso e inevitable (Oroz, 1920b/1986).

Calificó la ley de 1841, «en el moderno tecnicismo, el Estatuto foral de Navarra», para «unificar el régimen foral que entonces [1839] disfrutara nuestro Reino, con el constitucional establecido para las demás provincias del Estado español», conforme a la «unidad constitucional»⁷. Oroz aportó a la tesis sobre su naturaleza de «pacto» y «ley paccionada», defendida por los liberales Yanguas⁸, Olave, Ilarregui y Alonso⁹, una consideración contractual de la Ley¹⁰, invocando el Código Civil, cuyos principios aplicó a instituciones públicas, cuando ya la contratación por los poderes públicos tenía elaborada una dogmática propia en el Derecho:

la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, es efecto de una estipulación o convenio solemnes entre Navarra y el Estado [...] si con arreglo a los principios universales de derecho, y a lo taxativamente dispuesto en los artículos 1254 y 1258 del Código Civil español, el acto o contrato existe desde que una persona, natural o jurídica, se obliga

- 6 Oroz (1917, pp. 22-24). El ministro Cortina afirmó en su comunicación del texto acordado: «El ministro que suscribe no puede menos, al referir estos hechos, de hacer especial mención de la buena fe con que la provincia de Navarra, su Diputación y los comisionados de ella se han presentado desde que empezó a tratarse de este asunto y durante las conferencias que para su arreglo definitivo se han tenido. Animados del más vivo deseo de identificarse con la Nación, de que naturalmente forma parte aquella provincia, sus exigencias han sido siempre racionales y prudentes; jamás han insistido en lo que se les manifestaba era opuesto al principio de la unidad, y en todo caso han demostrado de un modo inequívoco su españolismo, y que no fue mentido, ni encubrió siniestras miras el abrazo de Vergara».
- 7 Comparación desacertada porque no existía relación alguna entre el régimen especial de una provincia con un Estatuto de autonomía de una región autónoma en un Estado regional como el republicano.
- 8 Sobre la obra de Yanguas y su aportación a la reinención liberal de los fueros: Leoné (2006, pp. 218-238).
- 9 Opinión que no fue unánime. Fue el interés político en darle un significado mayor para defenderla frente a los opositores carlistas. El liberal Yanguas Iracheta defendió utilizar en público la fórmula de «ley-pacto», aunque no se pudiera calificar así en el ámbito interno, y que «una política parda fuese la guía de nuestras conductas». Atribuyó al diputado Martínez de Morentin (1816-1873) la fórmula de «Ley paccionada», que no tenía, «porque esa fórmula o ese título es desconocido en los anales de la legislación». Recomendó en su *Memoria administrativa de Contrafueros de 1860* defender el carácter de Ley «paccionada». García-Sanz Marcotegui (2008, p. 80, 2011, pp. 115-132) sobre el debate de la naturaleza de la ley durante la Restauración. Martínez (1999, pp. 291-292).
- 10 Oroz (1920b/1986) invocó la existencia de personalidad clara y definitiva de las partes contratantes, un objeto cierto o materia estipulada y consentimiento libremente manifestado: «concurren con la mayor claridad cuantos caracteres y circunstancias se necesitan en derecho para señalar la existencia de los contratos». Su forma de ley «lejos de cambiar su naturaleza jurídica, no significa más que la confirmación oficial de una de las partes, el Estado, de lo hecho por sus representantes, igual que la Diputación sancionó expresamente y dio forma legal, consignando en acta la aprobación de lo hecho por los suyos».

a dar, hacer o no hacer una cosa con respecto de otra u otras o a prestar un servicio y se perfecciona por el mero consentimiento de las partes ¿Podrá negarse, una vez conocidos los antecedentes relacionados, el carácter contractual o paccionado del arreglo foral de Navarra sancionado por la Ley del 41? [...]. De modo que en el acto referido concurren con la mayor claridad cuantos caracteres y circunstancias se necesitan en Derecho para señalar la existencia de los contratos (Oroz, 1920b/1986).

De la naturaleza y contenido del contrato dedujo su inmodificabilidad unilateral, que colocaba a las instituciones navarras en una situación de ventaja frente al poder estatal, al exigir su concurrencia en la formación de la voluntad:

Del carácter paccionado de la Ley de 16 de agosto de 1841 se deriva una conclusión importantísima, común a toda clase de actos y que nunca deben dejar en olvido los navarros: que dicha Ley no puede ser anulada ni modificada en lo más mínimo sino por la voluntad y consentimiento de las dos partes que intervinieron en su otorgamiento: Navarra y el Estado (Oroz, 1920b/1986).

En esta aportación Oroz siguió al civilista Alonso que había calificado la ley de 1841 de «paccionada y convencional», equiparándola a un contrato bilateral:

Las leyes de esta clase no pueden alterarse ni variarse, sino al modo de los contratos bilaterales, a saber: del mismo modo, con el mutuo consentimiento con que se formaron. Habiéndolo pues sido después de una solemne, expresa y general confirmación de los fueros con intervención, audiencia y asentimiento de la provincia es consiguiente incontrovertible, que nada puede variarse sino concurriendo esta del mismo modo (Alonso, 1964, p. 47).

Illarregui lo había hecho en términos más principales invocando el «arreglo foral convenido con los comisionados de Navarra» y los representantes del gobierno:

para que, si lo hallaba conforme con lo pactado a su nombre, lo aprobase, firmase y devolviera [...]. Véase el bien escrito preámbulo con que se publicó el citado decreto (15 de diciembre de 1840), y dígame si hay temeridad ninguna ni la menor impropiedad en llamar convenio al arreglo foral (Oroz, 1920b/1986).

Del carácter «concertado y especial» de la ley de 1841 dedujo Oroz (1920b/1986) que «las leyes generales, en cuanto afectan al régimen foral, haya o no excepción expresa para Navarra, no pueden regir en la misma, mientras no exista un concierto especial otorgado con la Diputación». Reivindicó el cumplimiento por Navarra, «fiel y puntualmente, hasta con exceso, [de] todos sus compromisos. En cambio, el Estado parece que encuentra singular predilección en cercenar cada vez más los derechos forales, hasta dejarlos reducidos, como hoy se encuentran, a la más mínima expresión y en punto de ser suprimidos por completo» (Oroz, 1917/1986).

El marco institucional de la ley de 1841 configuró Navarra como una provincia más de la Monarquía, con un sistema diferenciado de poder económico-administrativo.

Oroz contribuyó prácticamente a crear un modelo institucional que fuese parecido al del Reino dentro de la unidad constitucional. Lo tradujo en una Diputación provincial y foral con poder normativo reglamentario y carácter ejecutivo-administrativo en materias de su competencia, y cuasi jurisdiccional en relación a los recursos y ayuntamientos. El Consejo Administrativo, luego Consejo Foral, completaba el orden institucional con funciones representativas, consultivas, normativas y financieras. Como si este fuese el legislativo y aquélla el ejecutivo.

La contribución más importante de Oroz fue considerar que correspondía al régimen foral todo cuanto del sistema político-institucional del Reino no atentara a la «unidad constitucional», que era el límite establecido a los fueros por la ley de 1839. La de 1841 precisó en ese momento histórico cómo se entendía aquélla, pero el autogobierno confirmado seguiría desarrollándose, porque solo estableció una vinculación negativa y limitada que era la citada «unidad constitucional». Este planteamiento condujo a que, ante cualquier conflicto con el poder estatal, se negociara la articulación del régimen foral con la unidad constitucional en un proceso constante de reconocimiento, potenciación y expansión del autogobierno por medio del pacto. Esta es la que he denominado «vinculación negativa» que aquella supuso.

Para ello, el secretario de la Diputación se apoyó en la concepción del principio de legalidad liberal recogido por el artículo 5 de la declaración de derechos de la constitución francesa de 3 de septiembre de 1791, que permitía realizar todo lo que no estuviera prohibido por las normas, conforme al brocardo «lo que no está prohibido, está permitido». Su versión española para la Administración era el artículo 2 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de septiembre de 1888, en la que la aplicación de la legalidad exigía no traspasar las prohibiciones y «límites establecidos por las leyes». No era una legalidad habilitante para actuar con una «vinculación positiva» que legitimaba para hacer, sino limitativa del poder al hacerlo, creando una vinculación negativa que impedía infringir¹¹. En este caso el límite prohibitivo era la «unidad constitucional», cuyo alcance había precisado la ley de 1841 en sus estrictos términos, quedando el resto abierto al poder histórico foral de la institución que representaba a Navarra.

Oroz justificó el incremento del autogobierno foral provincial por su planteamiento de la legalidad foral sobre la vinculación negativa derivada de la interpretación historicista del límite a la «unidad constitucional» de la ley de 1839, a costa del poder estatal y de su delegado territorial. Aunque Navarra desapareció como reino independiente, «mantuvo y respetó, en consonancia con la ley del 39, aquellos otros derechos y libertades conciliables con la unidad constitucional, como eran los de carácter administrativo» (Oroz, 1917, pp. 47-48).

11 Merkl (1980, p. 209): «La fórmula más corriente del principio de legalidad es también la más problemática. Una función de la que no se exige más que el no traspasar los límites de las leyes, puede desentenderse de toda base jurídica». La vinculación negativa fue superada doctrinal y legalmente por la positiva o habilitante de la actividad de los poderes públicos, plasmada en el principio de legalidad de Kelsen, recogida por el brocardo *quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur*.

La situación de decadencia de Navarra que Oroz diagnosticó en 1917 la atribuyó a los contrafueros del poder central, a su negación de las atribuciones forales, a la «acción devastadora del tiempo», que hacían desaparecer «nuestras leyes y derechos» y «demás cualidades características de nuestra personalidad», a «nuestra propia incuria y abandono» y a la pérdida de las Cortes, porque se impedía el desarrollo de su legislación y autogobierno, limitado a la gestión económico-administrativa. Eran «los únicos organismos que podrían reformarla y darle vida en armonía con las necesidades y el progreso de los tiempos». Por ello insistió en utilizar al máximo las posibilidades normativas y gestoras reconocidas por no incidir en la unidad constitucional.

La Diputación había creado en 1898 el Consejo Administrativo, como «cuerpo consultivo», recordando que «nuestra constitución histórica más perfecta obligaba a la Diputación del Reino a rendir cuentas a las primeras Cortes» (Oroz, 1923, pp. 124-125). A pesar de las reformas, el remedo no prosperó porque, según Oroz, «no tiene en la práctica la autoridad e importancia que fuera de desear», entendiéndolo que «se aprecian cada día con más fuerza las causas que motivaron su establecimiento». Siendo su secretario trabajó por configurarlo y darle una función en el entramado institucional, elaborando sus acuerdos y reglamentos. Su intervención fue decisiva para que el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 configurase el Consejo Administrativo como garante de la autonomía municipal, encomendándole aprobar las disposiciones sobre régimen local. La añoranza de las Cortes quedó reducida a un órgano representativo y participativo, asesor de la Diputación, de naturaleza administrativa y potestad reglamentaria delegada.

7. LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925

La libertad que al Gobierno dio el artículo 2 de la ley de 1839 permitió recoger en la ley de 1841 excepciones al régimen provincial y municipal comunes, con suficiente ambigüedad como para disponer de una «una amplia autonomía, para desarrollar toda su administración con arreglo a los preceptos de la legislación privativa de Navarra» (Oroz, 1917, pp. 45-46):

Los artículos 5, 6, 7 y 10 de la ley de 1841 se remitieron a la organización y atribuciones comunes o generales a todas las diputaciones, reconociendo a la Diputación, además, otras especiales o forales incluida una superioridad jerárquica sobre los pueblos en cuanto a fondos, derechos y propiedades, añadiendo la remisión específica a las instituciones históricas el Consejo Real y la Diputación del Reino (Oroz, 1917, p. 83).

El control administrativo jerárquico atribuido a las diputaciones por la legislación común moderada fue interpretado y aplicado como un plus competencial sobre las entidades locales navarras, propio de una Diputación bajo cuya «dependencia» obraban, convirtiéndola en «superior jerárquica», aunque, paradójicamente, los ayuntamientos actuaban con «autonomía foral» (Oroz, 1917, p. 51). De tal modo que ampliaron el centralismo gubernamental con el foral, como reconoció Oroz: «se ha

inspirado la Diputación la mayor parte de las veces en los principios dominantes de la legislación general, y como estos en lo tocante a la cuestión autonómica han sido esencialmente centralistas, centralistas también han sido las disposiciones de la Diputación»¹².

Este cambio respecto al régimen histórico no ocurrió por el «olvido o desconocimiento de nuestro derecho tradicional y a la influencia de la legislación común», como afirmó Oroz, sino por el propósito de la Diputación de asumir y practicar la jerarquía centralista del régimen general de una Diputación provincial, más el propio del Consejo Real y la Diputación del Reino absolutistas, para incrementar su poder jerárquico y oligárquico sobre las entidades locales, como se le reconoció en 1841.

La Diputación asumió el control supremo sobre los municipios, transmitido «en toda su integridad» el poder del Consejo, que, según Yanguas, «tenía en su mano el gobierno municipal y económico de los pueblos», con una tutela «tan insoportable como costosa y perjudicial [...] los ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación del Tribunal», y ante él «recurrían los ayuntamientos en todo lo concerniente al gobierno municipal, ya fuese para gastos, ya para enajenar los bienes del común y para todo cuanto era relativo al sistema municipal» (Yanguas y Miranda, 1846, pp. 9-11, 13-14).

Oroz compartió la opinión de Yanguas calificando la actividad del Consejo de «enojosa tutela a que fueron sometidos por parte de aquel Tribunal, más celoso de los intereses de la Corona, que de la recta administración de los pueblos». Llegó a ser «tan absorbente que apenas podían moverse los municipios sin obtener la venia de aquel Tribunal, con grave perjuicio de sus intereses» (Oroz, 1917, pp. 39, 65, 79).

La nueva situación de dependencia municipal de la Diputación comprendía, además las atribuidas por la legislación general, «cuantas facultades realizan los Ayuntamientos en orden al gobierno y dirección de los pueblos y por consiguiente, a tenor del mismo precepto [art. 71 de la ley de 1877], todas ellas deben ejercerse con arreglo a la legislación de Navarra y bajo la dependencia exclusiva de la Diputación». La matizaba en el sentido de que la dependencia no era «tan absoluta que haya de considerárseles como meros delegados de la expresada Corporación, estimando por el contrario que su autoridad está supeditada a lo determinado por las leyes forales, las cuales reconocen una amplia autonomía a los municipios» (Oroz, 1917, pp. 46-47, 51-52).

Dedujo Oroz, «como principio axiomático [...] que toda la administración de los pueblos está sujeta al régimen foral» (Oroz, 1917, p. 49). Negó que la Diputación tuviera «facultades omnímodas sobre la administración municipal» con base en el artículo

12 (Oroz, 1920a/1986, pp. 247-248). Puso de ejemplo la circular de 4 de enero de 1843 sobre remisión de presupuestos y cuentas: «Si la excesiva intervención de la Diputación [...] en las funciones municipales, no ha producido hasta ahora funestos efectos en la vida de los pueblos, ha sido por la buena fe y recta intención que [...] ha dominado siempre en nuestra Corporación foral, cuyos actos sólo se han inspirado en el bien de los pueblos».

6 de la Ley de 1841, porque «las atribuciones forales de los Ayuntamientos navarros han de ejercerse bajo la dependencia de la expresada autoridad», y la afirmación era «completamente infundada», porque:

debe acomodarse a las prescripciones de la legislación privativa de Navarra, de modo que esta debe ser en definitiva la que ha de señalar las normas a que debe ajustarse la Diputación en el ejercicio de su autoridad. Lo contrario constituiría una derogación de las disposiciones más fundamentales que regían la administración municipal de Navarra que es precisamente lo que quiso evitarse con la publicación de la ley paccional (Oroz, 1917, p. 515).

Oroz cifraba la autonomía en la normativa foral, aunque la realidad normativa general y foral aplicadas y la practica la negaban, reforzadas por las citadas instituciones históricas y el papel de las diputaciones en el régimen general del constitucionalismo liberal, como instrumentos centralistas.

El 1919 rechazó Oroz las resoluciones que habían sentado como doctrina legal que la Diputación «tiene sobre los municipios navarros las más amplias facultades para intervenir en todos los actos de su administración». Lo hizo fundándose en que el artículo 6 de la ley de 1841 sometía a su dependencia el ejercicio de las atribuciones forales. En su afán de compaginar la jerarquía legal y real con la autonomía histórica idealizada, contradicha por Yanguas y el mismo, calificó esta doctrina de «peligrosa, inexacta y antiforal», porque:

pone su destino en manos de la Diputación, inexacta porque si bien el precepto aludido determina que las atribuciones de los Ayuntamientos navarros han de ejercitarse bajo la dependencia de la Diputación, añade que han de serlo con arreglo a su legislación especial; de donde se deduce claramente que esta Corporación solamente podrá atribuirse las facultades que las leyes navarras le reconocen; y es antiforal, porque pugna [...] con el espíritu y la tendencia de las leyes de nuestras Cortes (Oroz, 1920a/1986, pp. 26-41).

En su razonamiento, si el control estaba basado en normas forales, no afectaba a la autonomía, sin asumir que eran, precisamente, el medio para posibilitarla o impedirla. La falta de autonomía la había dejado clara el acuerdo de la Diputación de 10 de agosto de 1910 declarando que los Ayuntamientos «deben atenerse única y exclusivamente a las disposiciones privativas de Navarra, bajo la dependencia exclusiva de la Diputación, como autoridad superior en el orden económico administrativo, sin que tengan fuerza ni valor alguno las disposiciones de carácter general, ni los acuerdos dictados por otra autoridad»: vinculación a disposiciones propias, pero con «dependencia exclusiva de la Diputación, como autoridad superior», que lo era jerárquica, contradiciendo el principio de autonomía que la excluye.

A pesar de lo expuesto, Oroz tuvo que constatar la evidencia de que las atribuciones de la Diputación eran mucho mayores que las reconocidas por las Cortes a la Diputación y al Consejo. Había acumulado la foral reguladora del ejercicio de las atribuciones

económico-administrativas y la general del Estado sobre el modo de constituirse y las demás atribuciones, por lo que «el derecho municipal navarro haya recibido una influencia marcada del general español. [...] conforme las leyes dadas por nuestras Cortes han ido perdiendo su eficacia por la acción del tiempo, ha ido redactando la Diputación para suplir su deficiencia las disposiciones complementarias que ha estimado conveniente».

Reconoció que el régimen local general amplió las facultades de la Diputación, que rechazaba por el riesgo de que «puede torcer su conducta, abusando de su omnímodo poder con grave perjuicio para los pueblos», aunque no recababa «una autonomía tan amplia, que les permita obrar con absoluta independencia»¹³. Propuso que se redujese «la intervención que ejerce actualmente la Diputación» a los asuntos patrimoniales, empréstitos, implantación de impuestos, montes y los que solicitasen los municipios (Oroz, 1920a/1986, pp. 38-41). Afirmaciones que plasmaban el alcance real del acumulado poder provincial y foral, y, por el contrario, la falta de autonomía local.

Todo ello supuso un reforzamiento político, competencial y económico de la Diputación, que se manifestó internamente con su «centralismo foral» sobre los Ayuntamientos. Se explica por el control oligárquico de las instituciones navarras por la burguesía moderada-conservadora en connivencia con sus correligionarios del gobierno.

Sin invocar la aportación que al poder jerárquico de las diputaciones provinciales realizó la legislación general desde 1812 en las constituciones y leyes municipales y provinciales, pero aplicándola, el foralismo conservador utilizó su habitual historicismo para justificar la «foralidad» de su poder, con base en la interpretación negativa de las leyes de 1839 y 1841, y positiva de las instituciones históricas, particularmente del Consejo Real.

El ejercicio de la potestad administrativa jerárquica manifestada al conocer del recurso de alzada, con precedentes en el Consejo, fue regulado por el acuerdo de la Diputación de 24 de enero de 1896, «Circular estableciendo términos para los recursos de alzada contra los diversos actos de las administraciones municipales de Navarra», sobre materia económico-administrativa (art. 1) (Oroz, 1917, pp. 79, 81, 514). Se autoencomendó «conocer y decidir cuantas reclamaciones se interpongan contra las resoluciones municipales», porque «recurrir al gobernador en asuntos de carácter foral constituye una dejación voluntaria de nuestros derechos, con mengua de las facultades forales de la Diputación y de la autonomía administrativa de Navarra» (p. 514). En este caso no existía debate sobre autonomía local sino sobre ejercicio del poder foral y provincial y la Diputación reclamaba el suyo para fiscalizar a los municipios, que conducía a ejercer un poder superior jerárquico contrario a la autonomía.

13 (Oroz, 1926, p. 6). En el informe de la comisión negociadora de las Bases de 1925 a la Diputación se dijo: «permite a la provincia moverse con libertad en la tendencia autonómica y detenerse con la misma libertad donde el común sentir de la Diputación y de nuestros municipios inspirados en el bien común entiendan que debe cesar por nociva y peligrosa la independencia de los Ayuntamientos».

Oroz reconoció en 1920 la existencia y los riesgos derivados del centralismo de la Diputación:

no es conveniente que tal estado de cosas subsista, no solamente porque se halla en pugna con la naturaleza propia del municipio y los dictados del derecho foral, sino también porque la Diputación puede torcer su conducta, abusando de su omnímodo poder con grave perjuicio para los pueblos. [...] la necesidad de acudir a la Diputación para ejecutar los actos más insignificantes de la administración municipal, ha de embarazar forzosamente la gestión de los Ayuntamientos.

Esta crítica fue un ejercicio de realismo superador de los tópicos dominantes sobre una autonomía inexistente. Pero no suponía «que somos partidarios de recabar para los Municipios navarros una autonomía tan amplia que les permita obrar con absoluta independencia», proponiendo aplicar «el criterio de autonomía más señalado por la tradición foral, de manera que reduzca la intervención que ejerce actualmente la Diputación a los asuntos de interés capital para la vida del Municipio», que enumeró (Oroz, 1920a/1986, p. 40).

8. EL REAL DECRETO LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925

Promulgado por la Dictadura de Primo de Rivera el Estatuto municipal de 1924 basado en el principio de autonomía municipal, se constató su contradicción con el régimen local navarro, y las dificultades de compaginar la autonomía del Estatuto y la tradición foral, por obedecer a concepciones en conflicto. Reconoció Oroz que la autonomía implicaba «la supresión de todo recurso y la vida libre de los Municipios, por lo menos en teoría», mientras que en «nuestro régimen que es la vida tradicional de los Municipios navarros, estaba “siempre vigilada, impulsada y subordinada a un organismo regional o provincial”»¹⁴.

Para salvar de la autonomía municipal general el régimen propio y el poder de la Diputación sobre los municipios o, lo que es lo mismo, para impedir su vigencia en Navarra, se procedió a negociar con el Gobierno la aplicación del Estatuto en Navarra, que se formalizó en el R. D. L. de 4 de noviembre de 1925.

El 10 de noviembre de 1925 los miembros de la comisión negociadora emitieron un informe a la Diputación titulado el «Estatuto y Fuero», del que conoció en la sesión de 14 de noviembre (Oroz, 1926, pp. 21-26). Reconocieron que «el Estatuto modificaba el régimen de nuestra ley paccionada [...] que la violaba [...] si llegara a aplicarse». Elogiaron el comportamiento de la Diputación «con firmeza en los principios y con prudencia en las transacciones, rindiéndose además a la voz general que pedía en aquellos días autonomía». Diferenciaron entre dos concepciones en conflicto, con difícilísima adaptación «entre el agua y el fuego», la autonómica y la foral.

¹⁴ Oroz (1920b/1986, pp. 5-26). Recogió el proceso negociador y los textos redactados.

Desde la perspectiva del pactismo foral el R. D. L. suponía el reconocimiento por el poder legislativo

que nuestro régimen no puede ser cambiado sin la voluntad de Navarra, encarnada y representada, como siempre, por su Diputación Foral. [...] no puede hacerse modificación que no fuera aprobada por Navarra. [...] La provincia [...] ha atravesado una grave crisis de la que ha salido incólume y aun robustecido su régimen, cuya esencia es el gobierno por nosotros mismos en lo que nos es peculiar, con el categórico reconocimiento de su intangibilidad (Oroz, 1926, pp. 25-26).

El secretario Oroz, miembro de la comisión negociadora, había afirmado, cada vez con menos realismo y más adhesión a la causa que defendía que era el poder de la Diputación, la existencia de autonomía municipal a pesar del intervencionismo de aquella o actuar conforme a la legislación privativa histórica y dictada por ella. Con una lectura peculiar de la proclamación de autonomía como los restantes municipios del país de la exposición del R. D. L. de 4 de noviembre de 1925, se contradujo en la realidad manteniendo la jerarquía provincial y foral (Oroz, 1920b/1986). Optó a favor de las competencias de la Diputación, entendiéndolo que en estas se jugaba el régimen foral, al que había que consolidar y no debilitar. A este fin sirvieron las Bases negociadas que, sobre no aplicar la autonomía local del Estatuto municipal, mantuvieron un régimen de jerarquía que convirtió las entidades locales en subordinadas a la Diputación, como hasta entonces.

Las bases negociadas entre los representantes del Gobierno y la Diputación, entre ellos el secretario Oroz, habían logrado «hermanar las nuevas orientaciones de nuestro Derecho municipal [el Estatuto] con la fisonomía privativa de la vida local de Navarra», convertido en «criterio cardinal» de la disposición. De tal modo que las bases eran las soluciones concretadas sobre las «condiciones peculiares del régimen económico administrativo navarro»:

- a) «Los Municipios navarros disfrutarán de los mismos fueros y prerrogativas que los restantes de la Nación». Por tanto, de los generales recogidos en el Estatuto, autonomía y sus garantías, declaración vacía de contenido real, porque sólo alcanzaban a lo previsto en las bases.
- b) Se limitaban los fueros y prerrogativas propios de la autonomía al advertir que, a pesar de ella, están «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado». Se mantuvo una jerarquía provincial, que implicaba una relación de dependencia, control y tutela, absolutamente contraria al principio de autonomía del Estatuto.
- c) El Consejo administrativo, «cuya composición es la mayor garantía de los fueros municipales por reservarse mayoría de su seno a los representantes de los Ayuntamientos», servía para «garantizar la autonomía de los Ayuntamientos» y aprobar los «Reglamentos, Ordenanzas y acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal [...] para que entren en vigor» (12.^a). Su

naturaleza era administrativa y su potestad reglamentaria, mientras que la jerarquía la ejercía la Diputación, que hasta entonces acumulaba la administrativa y la reguladora (Oroz, 1926, pp. 21-26).

El Consejo pasó de órgano consultivo de la Diputación a representativo de las entidades locales, asumiendo la función normativa reglamentaria de la vida local que, hasta entonces, ejercía la Diputación. Su Reglamento, redactado por Oroz, fue sancionado por la Diputación el 15 de enero de 1926, asignándole aprobar todos los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales, referentes a la administración y régimen municipal, el informe de los Presupuestos y Cuentas provinciales, las emisiones de deuda, las cuestiones de fuero y todos aquellos asuntos que «merezcan especial asesoramiento». Su potenciación como seudo cámara legislativa y de control, supuso atribuirle funciones representativas, normativa reglamentarias y fiscalizadoras.

El R. D. L. no aplicó el principio general de autonomía municipal en Navarra, sino que afirmó el papel jerárquico «en primer grado» de la Diputación sobre los Ayuntamientos, precisó las históricas e ilimitadas competencias que la Ley de 1841 atribuyó a la Diputación, reduciéndolas en lo normativo por su atribución al Consejo y de control cuando se estableciese el Tribunal delegado, precisándolas en los aspectos concretos que enumeró.

No hubo incremento de autonomía local de los municipios navarros en las bases, porque no desapareció el protagonismo de la Diputación en su regulación y control, a pesar de la afirmación de la de disfrutar de la autonomía del Estatuto. Se mantuvo su potestad normativa a futuro («Reglamentos o acuerdos generales que dicte la Diputación») (3.^a, 4.^a, 5.^a), el control previo de la Diputación («autorización») (3.^a, 5.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a) o posterior («aprobación») (9.^a), y de legalidad (11.^a). Este supuso una excepción al planteamiento general del Estatuto de mantener el «principio judicial puro, con supresión tajante de las reclamaciones gubernativas» (Calvo Sotelo, 1931, p. 41), sustituyéndolas por las judiciales ante un Tribunal contencioso con acción pública vecinal o acción popular (art. 253).

En definitiva, el R. D. L. de 1925 sirvió para que se mantuviera la jerarquía de la Diputación sobre los Ayuntamientos en todos los ámbitos de la vida local, quedando «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado». Se previó ejercerla por los reglamentos o acuerdos generales (bases 3.^a sobre bienes, 4.^a respecto a la función pública local, 5.^a en relación con las obras y servicios, 7.^a la recopilación a propósito de la Hacienda y 13.^a sobre las mancomunidades, incluidas las forzosas; de control por autorizaciones (bases 3.^a, 5.^a y 6.^a), aprobaciones (bases 7.^a y 9.^a) y otros (base 8.^a); delegaciones (base 10.^a) y revisión de actos (base 11.^a).

9. EL REGLAMENTO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE NAVARRA DE 1928

El instrumento para consolidar el poder jerárquico y mantener el control por la Diputación de la vida local fue el Reglamento de Administración Municipal de Navarra

(RAMN), redactado por Oroz, aprobado por la Diputación y, a su propuesta, por el Consejo Administrativo el 3 de febrero de 1928¹⁵, cuyo «objeto principal» era

aplicar a la legislación vigente los principios de autonomía señalados en las bases que, previo acuerdo con la Diputación, fueron aprobadas por Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, cumpliendo, a la vez, el compromiso adquirido en la 7.^a de dichas Bases, de recopilar las disposiciones que han de seguir en materia de contribuciones, arbitrios o impuestos de toda clase que afecten a la Administración local.

El primer propósito era imposible porque la finalidad del R. D. L. de 1925 era no hacer real ni viable el principio en Navarra. El resto de los objetivos previstos eran medios para impedir su vigencia y mantener el *statu quo* del control y jerarquía provinciales.

Se realizó la recopilación normativa para mantener «la vida tradicional» y el medio para «aplicar a la legislación vigente los principios de autonomía señalados en las Bases» (Exp., 1.º y 59.º del RAMN) y recopilar las disposiciones (Base 7.^a) (Exp., 1.º). Añadió el propósito de «refundir» disposiciones con «las adiciones y modificaciones precisas para corregir sus defectos y llenar los grandes vacíos que contienen» (Exp., 2.º), con la idea de «mantener todas las normas e instituciones propias [...] sin más innovaciones que las indispensables para cumplir los fines indicados» (Exp., 3.º). Estos no asumían la autonomía, sino las condiciones de las Bases acordadas.

En el RAMN reconoció la Diputación que le preocupaba la autonomía, tratando de evitar que «la autonomía degenerara fácilmente en arbitrariedad, con perjuicio no solamente de los intereses y derechos privados, siempre respetables, sino también de los intereses públicos, cuya seguridad y garantía se pretende». Esta actitud explica que lo utilizase para confirmar el papel jerárquico de la Diputación en su preámbulo: «se reserva a la Diputación la alta inspección que, como superior jerárquico de los Ayuntamientos, le corresponde para vigilar e intervenir en la Administración municipal cuando existan pruebas notorias de que la actuación de las Corporaciones municipales es irregular o desordenada».

Una vez ratificada la jerarquía histórica de la Diputación sobre los Ayuntamientos, todas las intervenciones normativas y controles que se habían sancionado, consolidaron el régimen de Navarra en la legislación posterior, y el mito de la autonomía municipal de unos ayuntamientos sometidos a la jerarquía de la Diputación, sin que cupiese la posibilidad de establecer un nivel mayor de autonomía.

En la misma línea de su maestro y predecesor Oroz, el secretario Uriz negó la evidencia de la falta de autonomía, de la inaplicación del Estatuto y de la jerarquía de

15 Jimeno Aranguren (2009-2010, pp. 376-377). En el *Primer Congreso de Secretarios Municipales navarros. Recopilación de trabajos*, 11 a 18 de junio de 1933, Pamplona, Aramburu, 1933, pp. 155-198, se recogieron numerosas propuestas de los secretarios para reformar artículos del reglamento para mejorar el tratamiento y, en algunos casos, reducir el control sobre los municipios, pero siempre con una actitud elogiosa y reverencial hacia la Diputación.

la Diputación, proclamando que formaba parte del «acervo foral»: «La autonomía que los entes municipales y concejiles disfrutaban en Navarra quedó consolidada con la adaptación del Real Decreto-Ley de Bases de 1925 y la consecuente aparición del Consejo Foral que, en 3 de febrero de 1928, procedió a promulgar el Reglamento de Administración Municipal de Navarra». Había reconocido la «superioridad jerárquica de la Diputación para conocer en todas las reclamaciones o recursos contra decisiones de los entes locales navarros, facultad ésta foral que hubiera desaparecido de nuestro acervo foral si hubiese tenido aplicación íntegra el Estatuto» (Uriz, 1986, pp. 122-123). De modo que la autonomía no sólo era compatible, sino que la garantizaba el control jerárquico: el mundo al revés.

10. OROZ Y LA REINTEGRACIÓN FORAL CARLISTA

La conservación y restauración de los fueros fue una constante del pensamiento carlista desde la proclama de Carlos V en Berástegui de 7 de octubre de 1833, el manifiesto de Villareal de 18 de marzo de 1834 y sucesivas disposiciones reales, como la confirmación en Guernica de 7 de septiembre del mismo año, y por dirigentes carlistas como Muñagorri¹⁶.

En el «Acta política de las conferencias de Loredán» (Venecia) de 30 de enero de 1897, presidida por Carlos VII, Vázquez de Mella configuró un programa carlista no absolutista, en el que se reclamaron el regionalismo y los fueros frente al centralismo burocrático y despótico. La autonomía municipal y «la Región conserva y perfecciona su antigua legislación en lo que tenga de especial»; reconocía y sancionaba el «pase foral», que hacía «imposible cualquier indebida injerencia del poder central, en lo que sólo a la Región compete». Se reintegrarían los fueros de Vascongadas y Navarra; se restablecerían los de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca, y las instituciones de Galicia y Asturias. La unidad nacional se aseguraba por «la uniformidad de creencias y por la identidad monárquica», la unidad de leyes de carácter general (códigos penal, de procedimiento, comercio e hipotecario) y por las funciones generales del Estado (Ejército y Marina, Hacienda nacional, relaciones diplomáticas y comerciales, comunicaciones generales y «función moderadora» de los conflictos entre las regiones) (Ferrer, 1941, doc. 81, pp. 128-142). Fue la doctrina foral carlista en la que se apoyaron las demandas reintegracionistas jaimistas.

El manifiesto de Alfonso Carlos de 29 de junio de 1934 concretó la ideología de la Comunión Tradicionalista, tras la integración de mellistas e integristas, cara a las negociaciones con otros grupos monárquicos en su lucha contra la II República:

4.^a La afirmación federativa, que implica la restauración de todas las regiones con sus Fueros, libertades, franquicias, buenos usos y costumbres, exenciones y dere-

16 Bullón de Mendoza (1986, pp. 271-285). En ese tiempo hubo dos concepciones de los fueros según se mantuvieran donde existían o se restauraran en todas las regiones históricas de España.

chos que les corresponden, y con la garantía del pase foral, condición obligada de su integridad, no sólo compatible, pero además inseparables de la indisoluble unidad de la nación española¹⁷.

La doctrina carlista sobre los fueros hizo que la liberal ley de 1839 fuera rechazada y la demanda de reintegración foral partía de su derogación. Los liberales la hicieron posible y se beneficiaron del control de las instituciones. El carlismo la rechazó invocando la «restauración foral total y absoluta» en su visión de los fueros, aunque la aceptaron los que creían en el mal menor por su presencia institucional¹⁸.

En los inicios del siglo XX, el carlismo asumió el liderazgo de la causa reintegracionista foral¹⁹. El 16 de julio de 1917 las Diputaciones vascas, con mayoría de carlistas, defendieron una «reintegración foral» en la que quedasen a salvo «los derechos históricos e imprescriptibles del país». No se adhirió la de Navarra con mayoría liberal. *El Pensamiento Navarro* del día 28 manifestó «no sólo la conformidad, sino la cooperación decidida y entusiasta de todos los miembros y organismos colectivos del Partido Carlista» (Fusi, 1985; Mikelarena, 2019, pp. 628-657).

Al hilo del movimiento regionalista promovido desde Cataluña, el 9 de noviembre de 1918 *El Pensamiento Navarro* apoyó la:

reintegración foral completa, entendiendo por fueros la esencia y no la forma de los derechos de este antiguo Reino de Navarra, con la restauración de los fueros de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y de todas las personalidades públicas de España, y más aún, una federación vasca dentro de la federación española, para dar vida a la personalidad vasca [...] son los anhelos más cordiales nuestros, después de los anhelos religiosos y lo serán siempre.

En el Ayuntamiento de Pamplona, la mayoría jaimista en sesión de 20 de noviembre de 1918 pidió la derogación de la ley de 1839 y la «restauración de todos los organismos y fueros navarros», sustituida en el acuerdo por la «reintegración foral», solicitando que los Diputados en Cortes «planteen en el Parlamento la reintegración foral para Navarra, pidiendo la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839». Suscitó un movimiento de apoyo de la mayoría de los municipios navarros. Se produjo una polémica historicista sobre la restauración de las Cortes entre los dos diarios de mayor presencia con posturas enfrentadas en la cuestión de fondo. El jaimista *Pensamiento Navarro*

17 Ferrer (1941, pp. 255-260). Los principios del documento fueron recogidos en el Real Decreto de 23 de enero de 1936 por el que creó la Regencia, como «fundamentos de la legitimidad española» (pp. 295-297).

18 Las leyes habían sido obra del foralismo liberal y conservador, rechazadas primero y asumidas posteriormente por el carlismo. La reintegración foral a las instituciones anteriores se manifestó en la sublevación de O'Donnell de 1841. García-Sanz (2002a, pp. 432-472, 2011, pp. 72-115). En el tardofranquismo la reintegración foral fue invocada por la Diputación franquista y por actitudes radicales vasquistas, entendida como regreso a la situación del Reino anterior a las Leyes de 1839 y 1841 y, por los últimos, como recuperación de la soberanía política.

19 El candidato a diputado Ochoa de Zabalegui en 1868 la proclamó junto con el Trono y el Altar, criticado por Iñarregui. García-Sanz (2002b, pp. 86 y ss., 2011, pp. 133-168), Mikelarena (2019), Mina (2011, pp. 262-278), Jimeno Jurío (2008).

manteniendo la reintegración con derogación de las leyes de 1839 y 1841 y el *Diario de Navarra* defendiendo el régimen cuarentayunista, polémica en la que terció Campi3n (Mikelarena, 2019, pp. 636-639).

La Asamblea de 30 de diciembre de 1918, convocada por la Diputaci3n, reuni3 a representantes de los ayuntamientos navarros, senadores, diputados, etc. Se produjo un debate entre los defensores de la reintegraci3n foral con la derogaci3n de la Ley de 1839, promovida por el jaimista Mart3nez Als3a, y los integristas y liberales defensores de la Ley de 1841, que presentaron un texto alternativo que fue aprobado. Se acord3 que era:

aspiraci3n constante de Navarra la reintegraci3n de su r3gimen foral y el prop3sito de restaurar, sin quebranto de la unidad de Espa3a, la integridad de sus facultades forales, con derogaci3n de todas la leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades caracter3sticas de este antiguo Reino adaptadas a las actuales necesidades y conveniencias de Navarra y armonizadas con las facultades del Estado espa3ol en las materias propias de 3ste.

No hay constancia de que la Diputaci3n llevase a cabo la petici3n de esa demanda reintegracionista (Diputaci3n Foral de Navarra, 1919: Mikelarena, 2019, pp. 640-642).

Dentro del carlismo se produjo la divisi3n de posturas fueristas (Mikelarena, 2019, pp. 646-648). El integrista Pradera atac3 a los jaimistas por ser de «tendencia nacionalista, que trata de desvincular ese Pa3s de Espa3a, alentando esta actitud *El Pensamiento Navarro* [...] La juventud jaimista de Pamplona secunda, por intrigas nacionalistas, la labor antipatri3tica de *El Pensamiento Navarro*»; acus3 a su «antiguo partido» y a su diario carlista de estar intoxicado «de un nacionalismo que no ten3a siquiera la virtud de la franqueza». El pretendiente D. Jaime apoy3 la actitud de la junta regional, al jefe regional Baleztena y a los ayuntamientos adheridos, saliendo derrotado Pradera²⁰.

Oroz se hizo eco en 1920 «de los recientes movimientos de opini3n que se han sucedido hacia la reintegraci3n completa de nuestro extinguido r3gimen foral», expresando su deseo de que «lleguen a dar a este antiguo Reino la libertad que disfrutaba en los tiempos de su mayor grandeza» (Oroz, 1920b/1986).

En 1921 los jaimistas y los nacionalistas vascos elaboraron un pacto denominado «Alianza foral» entre las provincias forales, contemplando los «lazos naturales y esp3-

²⁰ Pradera postul3 la reintegraci3n foral sosteniendo que la derogaci3n de la Ley de 1839 manten3a disposiciones centralista pret3ritas, frente a lo que Campi3n critic3 la argucia de Pradera contra la tendencia fuerista y sostuvo que su derogaci3n implicaba la de todas las disposiciones conculcadoras de los Fueros: «La Ley de 1839 es la 3nica conculcaci3n hoy viva y eficiente; de ella dimanar3 la Ley de 16 de agosto de 1841, destructora de la independencia de Nabarra, las leyes y decretos de asimilaci3n provincial y municipal, la supresi3n del pase foral, la traslaci3n de las aduanas a las costas y fronteras, la Ley de 21 de julio de 1876, todas las disposiciones lesivas dictadas de continuo para completar la unidad constitucional con la administrativa y la civil» (Campi3n, 1920, pp. 11-12).

rituales que nos unen a los hermanos de raza vasca [...] y singularmente la lengua vasca o *lingua navarrorum*». En sus puntos programáticos plantearon la reintegración foral plena, con derogación de la Ley de 1839, y «la realización de una fuerte solidaridad de la familia vasca que, unida en espíritu, hará eficaz el esfuerzo por su derecho y libertad». Por reintegración foral plena entendían la:

restauración, como punto de partida, en todo su vigor y eficiencia iniciales, del pacto de 1841 para llegar a la derogación de la nefasta y tiránica Ley de 25 de octubre de 1839, que aniquiló la soberanía de Navarra y de todo el País Vasco, así de cuantas atentaron contra la constitución foral de nuestro País; volviendo al estado de derecho existente en los tiempos en que los pactos de unión con España eran respetados (Floristán & Garde 1988, pp. 147-154).

Con respecto al autogobierno de Navarra lo consideraban,

de hecho en el orden económico como un estado independiente, aspiramos a organizar su vida política y tributaria en sentido social fomentando los organismos de defensa de clase, de crédito, producción, seguros y otras reformas sociales, inspiradas en el viejo espíritu del país, y dentro de la máxima autonomía posible de Navarra en la dirección y régimen de estos importantísimos asuntos.

En 1930 la Sociedad de Estudios Vasco-Eusko Ikaskuntza estudió la reivindicación foral y el autogobierno de los territorios forales sobre dos categorías: la «autonomía» y la «reintegración foral plena». Esta supondría un autogobierno total, por

la restitución a Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, de su libertad histórica y la soberanía atemperada por la práctica foral, en cuya virtud fijarán ellas mismas, su propia constitución, régimen y funcionamiento interno y de relación. Consistiría en un poder constituyente vasco, o en tantos poderes iguales entre sí como Asambleas Regionales fueron, con la facultad de mantener el estado de derecho y de cosas anteriores a la primera Ley conculcadora de Fueros, y de reformarlos por sí, si ello se acordare libremente (Estornés, 1989, pp. 97 y ss).

La Comunidad Tradicional Vasco-Navarra el 21 de abril de 1931 publicó en San Sebastián una declaración, firmada por los jaimistas navarros hermanos Baleztena, solicitando

la derogación expresa y solemne [...] de todas las disposiciones abolicionistas de nuestros Fueros y el restablecimiento conforme a fuero de los organismos peculiares del País; es decir, Juntas Generales en Vizcaya y en Guipúzcoa, Hermandades en Álava y Cortes en Navarra, para que sean estas organizaciones propias las que rijan y gobiernan nuestra vida interna, sin intromisiones ni injerencias extrañas, ampliando, rectificando o amoldando el Fuero, según las necesidades de los tiempos, siempre conforme a la voluntad del Pueblo, voluntad manifestada por los antes citados organismos forales. [...] seamos un solo y único pueblo que reclama su libertad, sin que

esta unidad de aspiración y de raza implique uniformidad de legislación y de órganos de gobierno, sino recabando para cada uno de los componentes del País Euzkaro lo que sea peculiar de su organización foral.

Durante la II República dentro del carlismo se diferenció entre la autonomía y la reintegración foral. La primera fue apoyada inicialmente por los jaimistas participando en la negociación del Estatuto vasco, entendiendo que tanto la reintegración foral, como el federalismo de las nacionalidades ibéricas estaban reconocidas por el «Manifiesto de Lorendan» de Carlos VII de 1897 y por el de Jaime I de 1931. Sin embargo, los integristas lo rechazaban por ser secuela de la constitución laica de 1931, insistiendo en que la reintegración era demanda tradicionalista: «una razonable autarquía, la reintegración de Navarra al régimen foral, esto hace ya más de cien años que [...] lo está defendiendo con toda sinceridad el Tradicionalismo» (Solana, 1934?, p. 11). La opción por la reintegración se utilizó por la Comunión Tradicionalista para salir de los proyectos estatutarios republicanos, optando en la declaración de Vitoria de mayo de 1932 por la reintegración foral, además de rechazar el sentido laicista y centralista de la Constitución, negándose a colaborar con las Gestoras en el Estatuto²¹. Hubo sectores integristas que llegaron a separarse de la demanda de reintegración para quedarse en el foralismo entonces vigente, por entender que aquella era nacionalista.

En 1933 la Comunión Tradicionalista publicó la «Exposición de las Bases Fundamentales de su Programa», rechazó el centralismo liberal, el caciquismo y las oligarquías gobernantes, que ahogaron las libertades municipales y regionales. Defendió la personalidad regional y su derecho al autogobierno pleno, esto es, reintegrado respecto al existente:

queremos para la región todas las facultades y prerrogativas que le son inalienables. Entre ellas consideramos el derecho a conservar, perfeccionar y seguir elaborando su propia legislación, administrarse la justicia en todos los asuntos que sean propios de ella; el uso de su lenguaje, si lo tiene; la más amplia libertad administrativa para la utilización de los medios económicos necesarios y, sobre todo, el «pase foral», garantía máxima y tradicional contra posibles injerencias del Estado.

En 1935 el subdirector del *Diario de Navarra* Esparza, de ideología tradicionalista-integrista, unificado e integrado en el franquismo, en una conferencia manifestó su

21 La reintegración también demandada por los nacionalistas, estuvo presente en el Estatuto de Estella de 14 de junio de 1931, con la reserva foral en el sentido de que su aprobación «no supone renuncia a la reintegración foral plena», concretada en la derogación de las leyes de 1839 y 1841 y todas las que «hubieran conculcado de alguna manera los derechos sagrados de este País». En el Estatuto de las Gestoras Provinciales de agosto de 1933 la hizo en el sentido de que «el régimen que aquí se establece no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización, cuando las circunstancias lo deparen, estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo». Esta cláusula de salvaguarda foral volvió a repetirse en la disposición adicional única de la ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto vasco, y en disposición adicional primera de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

confianza en la Diputación y «esperanza de reintegración a los destinos navarros en España», que no era reintegración foral. Rechazó una «interpretación literal del Fuero» que, «sin expurgos de ninguna clase, es una categoría político-social que nuestra época repudia», por responder a una cultura de otra época «inadaptable a la estructura de la nuestra». Se refirió a la demanda de «reintegración foral»

con la que no se expresa concretamente nada. O se quiere decir el derecho de un pueblo a gobernarse por sí mismo, con total y absoluta independencia. Pero esto es nacionalismo puro, lógicamente separatista, y para encarnar a Navarra en esta aventura, primeramente, habríamos de [...] vaciar todo el contenido de nuestra historia y crear nuestro pueblo nuevamente, como el reino de Fausto, sobre la nada.

Entendía Esparza la «reintegración foral plena» como «nacionalismo puro» y ruptura con los destinos de Navarra en España. Rechazó que Navarra participara en un Estatuto de los previstos por la Constitución republicana, porque olvidaba su historia y sus fueros «sin Constitución y sin Estatuto». Entendió que los fueros representaban un sistema descentralizado de gobierno, dentro del que podía situarse su «reintegración» sin más alcance (Esparza, 1935; Leoné, 2006, pp. 255-163).

Durante la guerra civil las autoridades carlistas navarras redujeron la demanda histórica carlista de reintegración foral a una conservación de los fueros de Álava y Navarra, dentro de las peticiones formuladas al general Mola del control del régimen local de Navarra para participar en la guerra civil.

Para ser congruente con sus fundamentos ideológicos la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra constituyó una comisión para estudiar la reintegración, formada por Beunza (ausente), Oroz, Garrán, Arraiza, López Sanz, Sanz González y Ortigosa (Burgo, 1970 p. 45; Pascual, 1989, pp. 479, 482; Ugarte 2010, p. 62). Encomendaron al secretario de la Diputación Oroz, por medio de Jaime del Burgo, la redacción de un informe, que emitió en marzo de 1939, con el título: «Problema Foral de Navarra»²². Lo inició invocando la reivindicación histórica foral carlista:

Uno de los principios básicos y fundamentales del programa tradicionalista, inspirado en las esencias históricas de nuestra Patria, es el de la restauración plena y absoluta de los Fueros. Así lo han proclamado constante y unánimemente los Reyes en sus manifiestos, los Caudillos en sus proclamas militares, los pensadores y propagandistas en sus discursos y campañas; y ésta ha sido también la aspiración y el sentir general de los voluntarios, que en todas las épocas y con tanto heroísmo, han defendido la Santa Causa de la Tradición.

22 Fondo «Fal Conde» del Archivo General de la Universidad de Navarra (133/277/3). Adherida al documento existe una octavilla anotada: «Trabajo del Secretario de la Diputación de Navarra D. Luis Oroz. Marzo 1939. Cumplido el encargo de J. del Burgo», con una palabra ilegible. Se incorpora como anexo.

Precisó su alcance para Navarra:

el restablecimiento del estado de derecho subsistente desde su incorporación a la Corona de Castilla, llevada a cabo en las Cortes de Burgos de 1514, hasta la promulgación de la Constitución liberal de 1812, que, aboliendo el régimen político tradicional de la Monarquía española implantó los principios unitarios y democráticos proclamados por la revolución francesa, puesto que hasta esa época, y aún más tarde, en los periodos del siglo pasado en que estuvo triunfante la Restauración, Navarra estuvo en posesión de todos sus derechos históricos, que desaparecieron con el triunfo del sistema constitucional.

Describió las características principales del régimen político foral de Navarra hasta aquel momento, siguiendo al tradicionalista Sagaseta de Ilurdoz, que compendia la fórmula del juramento real, recogido por la Novísima Recopilación: «La incorporación del Reino de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión principal reteniendo cada uno su naturaleza antigua, así en leyes, como en territorio y gobierno». Era «Reino de por sí, manteniendo sus fueros y libertades, sus Cortes y Tribunales, sus órganos de gobierno y administración, su territorio y aduanas, su legislación, su régimen económico y tributario, y, en una palabra, toda su constitución política y sus instituciones peculiares, que no sufrieron la más mínima alteración».

La constitución política se basaba en las Cortes de representación estamental (brazos eclesiástico, «militar ó noble» y el «popular ó de merindades») que representaba a las ciudades y buenas villas que tuvieran reconocido el derecho de asiento en Cortes. Describió sus funciones legislativas, de control del poder real, promulgación y sobrecarta. Correspondía a la Diputación como poder ejecutivo de las Cortes y representante de las mismas velar por la estricta observancia de los fueros.

El Poder judicial estaba organizado por los alcaldes ordinarios, su Corte Mayor y el Real y Supremo Consejo.

Expuso otros aspectos como los tributarios, servicio al rey, quintas, aduanas, satisfacción de agravios y emisión de moneda.

A partir de lo anterior analizó su posible restauración, que sería «hoy punto menos que imposible» por «la comunidad de relaciones e intereses que el progreso moderno ha establecido entre las distintas regiones españolas y dado también el concepto y las necesidades del Estado moderno». Citó la aportación a las cargas generales, las quintas, las aduanas, la emisión de moneda que no podrían mantenerse «sin quebrantar las prerrogativas inherentes a la soberanía del Estado».

En el ámbito interno se precisaría una profunda transformación institucional «para adaptarlas a las necesidades de la vida actual, puesto que todas ellas responden a un estado social y político que ya no existe». Para realizarlo excluyó utilizar una ley que reconociese a Navarra «determinadas facultades autonómicas, por muy amplias que sean». Significaría infringir el principio del Fuero de que «las leyes, las disposiciones

generales á manera de Ley y las Ordenanzas decisivas, no se hagan sino a pedimento y otorgamiento de los tres Estaos». Serían «Estatutos autorizados por la Constitución republicana, que por ésta, precisamente, entre otras razones, fueron, tan enérgicamente rechazados por los Ayuntamientos navarros». Propuso Oroz seguir un «cauce foral» por medio de una

disposición del Poder público en que se declarase restablecido en toda su integridad el régimen foral que Navarra disfrutaba antes de la reforma constitucional del año 1812, derogando las leyes abolicionarias del mismo dictadas con posterioridad, se dieran las normas oportunas para constituir una Asamblea representativa de Navarra, que investida de las facultades que tenían las antiguas Cortes, aprobara y propusiera a la sanción del Soberano ó Jefe Superior de la Nación, en forma de Ley, las bases fundamentales de la Constitución política interior de Navarra y de sus relaciones con el Estado.

Esta Asamblea designaría de su seno a la Diputación, como órgano ejecutivo, para la Administración y Gobierno de Navarra, para «restablecer y poner en práctica las demás instituciones forales, de acuerdo con las necesidades de los tiempos presentes y de los principios fundamentales imperantes en la obra del nuevo Estado». Uno de ellos sería la asamblea.

Descartó la representación de las antiguas Cortes estamentales, tomándose como base el Consejo Foral Administrativo de Navarra, por su mayoritaria representación de los Ayuntamientos y de las fuerzas vivas de la agricultura, ganadería, industria y comercio, propiedad urbana, profesiones intelectuales y clase obrera, o de la organización corporativa ó Sindical del nuevo Estado. Se le podría añadir representantes de la Iglesia y el Ejército, «que hoy no pueden faltar dadas las orientaciones plausiblemente iniciadas por el Glorioso Alzamiento nacional, así como tampoco podría prescindirse de la F. E. T. y de las J. O. N. S, que ostenta la dirección política del Movimiento». La Asamblea designaría dos Síndicos-Asesores, como los tenían las Cortes.

El estudio reflejó la valoración que Oroz realizaba de las limitadas posibilidades formales y materiales de la reintegración foral, tal y como venía siendo demandada.

No hay constancia de que se produjese ninguna iniciativa para conseguir un objetivo tan carlista, en un momento en que tenían influencia con el poder, como uno de los fines de la incorporación al conflicto, que había sido el control de las instituciones navarras. Sin embargo, se puede considerar un anticipo de la formulación del régimen orgánico que establecería el franquismo conforme a la iniciativa tradicionalista por medio de tradicionalistas-carlistas colaboracionistas.

Desde los debates políticos previos a la guerra civil, la «reintegración foral» se convirtió en el mito y eslogan, convertidos en lugar común, sin precisar ni conocer su alcance real. Fue utilizada en la dialéctica política contra la integración de Navarra en Euskadi, que llegó a invocarse por la Diputación foral el 20 de agosto de 1977, para «lograr la plena Reintegración Foral, restaurando las tradicionales Instituciones del

Antiguo Reino, entre las que se encuentran, como Organismo fundamental, las Cortes de Navarra»²³. También lo hicieron otros grupos, incorporándola en la denominación de la ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de «reintegración y mejoramiento del régimen foral»²⁴.

11. CONCLUSIONES

1.^a El secretario Oroz sostuvo una lectura en vinculación negativa de la unidad constitucional como límite a la confirmación de los fueros por la ley de 1839, sobre la que se basó el poder total de la Diputación en cuanto no se le opusiera, criterio interpretativo de sus competencias provinciales histórico-forales y comunes.

2.^a El centralismo del modelo provincial liberal se incrementó en Navarra con las reconocidas competencias de las instituciones históricas sobre las entidades locales, convirtiendo a la Diputación en superior jerárquica de los municipios, que ejercía por medio de todo tipo de controles jurídicos de legalidad y oportunidad, incluida la revisión de los actos.

3.^a El cambio del régimen local por la Dictadura de Primo de Rivera, incorporando el principio de autonomía local, puso en riesgo el poder de la Diputación sobre los municipios navarros. Para defender sus facultades inició una negociación con el Gobierno para aplicar el régimen del Estatuto municipal de 1924 a Navarra, que se plasmó en el R. D. L. de 4 de noviembre de 1925. No fue un medio para aplicarlo en Navarra, sino para no hacerlo, manteniendo el régimen de control local derivado de la ley de 1841. Se introdujo una limitación al poder normativo provincial encomendado la aprobación de disposiciones de naturaleza reglamentaria al Consejo Administrativo y el conocimiento de las impugnaciones en alzada a un Tribunal Administrativo delegado de la Diputación.

4.^a El secretario Oroz reconoció la realidad del control jerárquico por la Diputación de los ayuntamientos, justificando su autonomía en el hecho de que debían actuar conforme a la normativa propia. Su actuación más relevante fue la participación en la negociación del R. D. L. de 4 de noviembre de 1925 que persiguió mantener el régimen jerárquico hasta entonces vigente, materializado en sus bases y en el Reglamento de

23 Previamente la mayoría franquista (tradicionalistas y falangistas) había rechazado la iniciativa de los diputados Arza, Irazoqui y Visus para una reintegración democrática en el nuevo contexto político español. Allí (2018, pp. 116, 166-168) recoge el informe de la asesoría jurídica de octubre de 1977 sobre el alcance y contenido del concepto de «reintegración foral».

24 La derogación de la ley de 1839 se produjo, exclusivamente para los territorios forales vascos, por la disposición derogatoria de la Constitución de 1978. Permaneció, por tanto, vigente para Navarra y fue invocada por la LO 13/1982, de 10 de agosto, para dar continuidad al régimen foral «reintegrado y mejorado», por el preámbulo, el artículo 2 y la disposición final 1, dándole esta vigor como a la de 1841, cuya continuidad foral amparaba una vía diferenciada a la autonomía conforme a su disposición adicional primera de la Constitución que reconoció los derechos históricos de los territorios forales.

Administración Municipal de Navarra de 1928, medios para impedir la vigencia en Navarra del principio de autonomía municipal del Estatuto de 1924.

6.^a Por encargo de la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra Oroz realizó un estudio sobre la reintegración foral, que consideró inviable, proponiendo articular un sistema para estudio e incremento del autogobierno foral dentro del régimen salido de la guerra civil, combinando el orden estamental medieval con el fascista y nacionalsindicalista del nuevo régimen, que se plasmó en las Cortes españolas franquistas.

12. LISTA DE REFERENCIAS

- Alli, J. C. (2018). *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*. Gobierno de Navarra.
- Alli Aranguren, J. C. (2021). Oroz, Luis. En *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia*, III (pp. 663-667). Fundación Iura Vasconiae & Marcial Pons.
- Alonso, J. (1964). *Recopilación y Comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*. Diputación Foral.
- Bullón de Mendoza, A. (1986). Ideología carlista y régimen foral 1833-1845. *Príncipe de Viana, anejo 5*, 271-285.
- Burgo, J. del. (1970). *Conspiración y guerra civil*. Alfaguara.
- Calvo Sotelo, J. (1931). *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*. Imprenta Clásica Española.
- Campión, A. (1920). *Conferencia acerca del programa nacionalistas, el separatismo y el antinacionalismo dada en Gernika el 23 de mayo de 1920*. Editorial Vasca.
- Castro Álava, J. R. (1963). *Yanguas y Miranda*. Editorial Gómez.
- Diputación Foral de Navarra. (1919). *La Reintegración Foral de Navarra. Acta de la Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918*. Imprenta Provincial.
- Esparza, E. (1935). *Discurso sobre el Fuero de Navarra*. Ediciones Príncipe de Viana.
- Estornés Zubizarreta, I. (1989). Génesis del Estatuto General de Estado Vasco de Eusko Ikaskuntza. *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 4, 87-104.
- Ferrer, M. (1941). *Historia del tradicionalismo español*, t. 28 (2 vol.). Ediciones Trajano & Editorial Católica Española.
- Floristán, E. & Garde, M. L. (1988). El manifiesto constitutivo de la Alianza Foral (1921). *Príncipe de Viana, anejo 10*, 147-154.
- Fusi, J. P. (1985). Los nacionalismos en España. 1900-1936. Notas para una discusión. En *Nacionalismo y regionalismo en España* (pp. 56-67). Diputación Provincial de Córdoba.
- García-Sanz Marcotegui, Á. (2002a). Isidoro Ramírez Burgaleta y sus obras sobre las causas de la primera guerra carlista en Navarra y la Ley de Modificación de los Fueros de 1841. *Príncipe de Viana*, 226, 432-472.
- García-Sanz Marcotegui, Á. (2002b). Los liberales navarros y la cuestión foral tras la revolución de 1868. *Huarte de San Juan. Geografía e Historia*, 9, 79-92.

- García-Sanz Marcotegui, A. (2008). *El navarrismo liberal. Juan Yanguas Iracheta (1824-1895)*. UPNA.
- García-Sanz Marcotegui, A. (2011). *El fuerismo constitucional y la Diputación de Navarra (1840-1931)*. Gobierno de Navarra.
- García-Sanz Marcotegui, A., Layana Ilundain, C., Martínez Lacabe, E. & Pérez Olascoaga, M. (1998). *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1931-1984) y de los secretarios de la Diputación (1834-1984)*. Gobierno de Navarra.
- Illarregui, P. (1872). *Memoria sobre la Ley de modificación de los Fueros de Navarra*. Imprenta provincial.
- Jimeno Aranguren, R. (2009-2010). Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la Administración local: evolución histórico-jurídica en Navarra. *Ius Fugit*, 16, 357-388.
- Jimeno Jurío, J. M. (2008). *Navarra y Vascongadas (1917-1919). Reivindicaciones autonómicas y Reintegración Foral*. Pamiela, Udalbide & Euskara Kultur Elkargoa, 2008.
- Leoné, S. (2006). *Los fueros de Navarra como lugar de la memoria*. FEDHAV.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*. Alianza.
- Martínez Beloqui, M. S. (1999). *Navarra, el Estado y la ley de Modificación de Fueros de 1841*. Gobierno de Navarra.
- Merkel, A. (1980). *Teoría general del Derecho administrativo*. Editora Nacional (México).
- Mikelarena Peña, F. (2019). El debate sobre la reintegración foral y sobre su modo de implementación en Navarra en 1918-1919. La postura historicista de los fueristas radicales del carlismo. *Revista de Historia Constitucional*, 20, 623-657.
- Mina Apat, M. C. (2011). El carlismo y los Fueros. En *Por Dios, por la Patria y el Rey. Las ideas del carlismo, IV Jornadas de Historia del Carlismo, 22-24 de septiembre de 2010* (pp. 262-278). Gobierno de Navarra.
- Mina Apat, M. C. (1981). *Fueros y revolución liberal en Navarra*. Alianza.
- Olave y Díez, S. (1878). *El pacto político como fundamento histórico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestación legal de la soberanía independiente de Navarra en unas épocas y en otras de su autonomía sin perjuicio de la unidad nacional*. Nueva Prensa.
- Olóriz, H. de. (1910). *Navarra en la guerra de la Independencia*. Aramburu.
- Oroz, L. (1917). *Legislación Administrativa de Navarra. I*. Artes Gráficas.
- Oroz, L. (1917/1986). Naturaleza jurídica de la ley de 16 de agosto de 1841. *Homenaje a D. Luis Oroz. Estudios de Derecho Público de Navarra, Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3, pp. 19-24. (Ed. original Oroz, 1917, pp. 130-137).
- Oroz, L. (1923). *Legislación Administrativa de Navarra. II*. Imprenta Provincial.
- Oroz, L. (1926). *Legislación Administrativa de Navarra. Apéndice de 1925*. Imprenta Provincial.
- Oroz, L. (1920a/1986). Aplicación del principio de autonomía local en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de Administración Municipal Vasca, 17 a 21 de septiembre de 1919* (pp. 230-250). Reed. VV. AA, 1986, pp. 25-42.

- Oroz, L. (1920b/1986). El régimen Foral en Navarra. *Diario de Navarra*, 18/7/1920, p. 9. Reed. VV. AA, 1986, pp. 15-18.
- Pascual, A. (1989). La actividad de las gestoras de la Diputación Foral (1931-1939) y sus relaciones con el poder central. *Príncipe de Viana*, 187, 431-486.
- Primer Congreso de Secretarios Municipales navarros. (1933). Recopilación de trabajos*, 11 a 18 de junio de 1933, Aramburu.
- Rodríguez Garraza, R. (1968). *Navarra de Reino a Provincia*. Universidad de Navarra.
- Sáez de Jáuregui, F. J. (1986). Semblanza biográfica y actividad como publicista. En *Homenaje a D. Luis Oroz. Estudios de Derecho Público de Navarra, Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3, 63-80.
- Sagaseta de Ilurdoz, A. (1882). Fueros Fundamentales del Reino de Navarra. *Revista Euskara*, 5, 71-80.
- Solana, M. (1934?) *Tradicionalismo igual navarrismo: conferencia organizada por la Sociedad Tradicionalista de Pamplona, y pronunciada el domingo 13 de mayo de 1934 en el Teatro Gayarre de dicha ciudad*. Gráficas Vasconia.
- Ugarte Tellería, J. (2010). El carlismo en la guerra del 36: la formación de un cuasi-estado nacional-corporativo y foral en la zona vasco-navarra. *Historia Contemporánea*, 38, 49-87.
- Uriz Beriain, J. (1986). Don Luis Oroz. Su personalidad. Su foralismo navarro. *Homenaje a D. Luis Oroz. Estudios de Derecho Público de Navarra, Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*. 3, 1986.
- Vázquez de Mella, J. (1932). *Obras completas, vol. X-XI*. Junta del homenaje.
- Vázquez de Prada Tiffe, M. (s. f.). Oroz Zabaleta, Luis. *Diccionario biográfico español de la Real Academia de la Historia*. <https://dbe.rah.es/biografias/65252/luis-oroz-zabaleta>
- Villanueva Martínez, A. (1998). *El carlismo navarro durante el primer franquismo 1937-1951*. Actas.
- VV. AA. (1986). *Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta: Estudios de Derecho Público de Navarra. Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3.
- Yanguas y Miranda, J. (1846). *Manual para gobierno de los Ayuntamientos de Navarra*. Imprenta de Francisco Erasun.

13. ANEXO

«Problema Foral de Navarra»²⁵

(p. 1) «Uno de los principios básicos y fundamentales del programa / tradicionalista, inspirado en las esencias históricas de nuestra / Patria, es el de la restauración plena y absoluta de los Fueros.

Así lo han proclamado constante y unánimemente los Reyes en / sus manifiestos, los Caudillos en sus proclamas militares, los / pensadores y propagandistas en sus discursos y campañas; y ésta / ha sido también la aspiración y el sentir general de los volun- / tarios, que en todas las épocas y con tanto heroísmo, han defen- / dido la Santa Causa de la Tradición.

En lo que a Navarra se refiere, esa postura significa el / restablecimiento del estado de derecho subsistente desde su incor- / poración a la Corona de Castilla, llevada a cabo en las Cortes / de Burgos de 1514, hasta la promulgación de la Constitución li- / beral de 1812, que, aboliendo el régimen político tradicional / (p. 2) de la Monarquía española implantó los principios unitarios y / democráticos proclamados por la revolución francesa, puesto que / hasta esa época, y aún más tarde, en los periodos del siglo pas- / ado en que estuvo triunfante la Restauración, Navarra estuvo / en posesión de todos sus derechos históricos, que desaparecieron / con el triunfo del sistema constitucional.

Veamos, pues, aunque sea a grandes rasgos, cuáles eran las / características principales del régimen político foral de Na- / varra en aquella época.

Todo él se hallaba condensado en fórmula del juramento que / los Monarcas españoles venían obligados a prestar ante las / Cortes de Navarra antes de su proclamación, al decir que *no obstan- / te la incorporación hecha de este Reino a la corona de Castilla / tendrían a Navarra como Reino de por sí y que le serían manteni- / dos y guardados todos sus fueros, Leyes y Ordenanzas, usos, costum- / (p. 3) bres, franquicias, exenciones, libertades, privi- legios y oficios, / sin quebranto alguno, mejorándolos y no empeorándolos en todo / ni en parte (Juramentos Reales)* cuyo texto concuerda a la vez / con la declaración contenida en la Ley 33 tít.^o 8.^o Libro 1.^o de / la Novísima Recopilación de Navarra, tantas veces invocada por / nuestras Cortes, según la cual, «*La incorporación del Reino de / Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión princi- / pal reteniendo cada uno su naturaleza antigua, así en leyes, / como en territorio y gobierno*».

Es decir, que, al verificarse dicha incorporación, Navarra / conservó la misma libertad política que hasta entonces había / venido disfrutando, si bien sometida a la suprema Auto- ridad y / Soberanía de los Reyes de España, que vinieron a sustituir á / su propia dinastía, permaneciendo, según queda expresado, como / Reino *de por sí*, manteniendo sus fueros y libertades, sus Cortes / (p. 4) y Tribunales, sus órganos de gobierno y administración, su te- / rritorio y aduanas, su legislación, su régimen económico y tri- / butario, y, en una pa- labra toda su constitución política y sus / instituciones peculiares, que no sufrieron la más mínima alte- / ración.

Este régimen fue escrupulosamente conservado y defendido por / todos los Monarcas que desde Fernando el Católico hasta Fer- / nando VII han ocupado el Trono de España y dentro de él ha / vivido Navarra feliz y próspera durante cuatro siglos más / gloriosos de nuestra historia Patria, sin que jamás la voz / odiosa del separatismo hubiera sonado en esta tierra.

25 Archivo General de la Universidad de Navarra, Fondo «Fal Conde» (133/277/3).

Al contrario como ya lo dijo el gran Mella en su discurso / de defensa de los fueros en el año 1893, «esta región ha dado / quizás más pruebas que ninguna otra, del sentimiento nacional / (p. 5) yendo unida a las grandezas de España, demostrando verdaderamente como en ella viven juntos el sentimiento nacional y el amor / a la Patria con el amor regionalista a la pequeña patria» y si / alguno pudiera dudar de esta afirmación, el comportamiento de Na- / varra y la sangre pródigamente derramada por nuestros gloriosos / mártires en esta Santa Cruzada al servicio de Dios y de España, / bastará para confirmarla²⁶.

Siguiendo nuestro estudio, la constitución política de Nava- / rra, en la época referida, tenía como base fundamental la existen- / cia de las Cortes que constituían la representación auténtica / del Reino.

Estas Cortes estaban compuestas de tres *Estamentos ó Brazos*: / El Eclesiástico integrado por el Obispo de Pamplona y los Abades / de los Principales Monasterios; el *Militar ó Noble*, compuesto, / (p. 6) como su nombre lo indica, por aquellas personas del más rancio / abolengo del País a quienes el Rey había concedido este derecho, / y el *Popular ó de Merindades* que representaba a las Ciudades y / Buenas Villas que tuvieran reconocido el derecho de asiento en / Cortes.

Correspondía a las Cortes, la facultad de hacer las leyes que / habían de ser sometidas a la sanción del Soberano, siendo necesa- / ria para su validez, que obtuviesen el voto favorable de la ma- / yoría de cada uno de los tres Estamentos ó Brazos de que se com- / ponían, siendo también atribución de los Monarcas, la de convocar- / las en las épocas fijadas por la Ley.

Las facultades de las Cortes en materia legislativa eran ilimi- / tadas y al objeto de impedir que el Poder Real al ejercitar el / derecho de sanción, pudiera introducir modificaciones que fueran / contrarias a los deseos de las mismas, lograron obtener el derecho / (p. 7) de *promulgación* según el cual, únicamente obligaban las que ellas / mandaban imprimir en los Cuadernos de Cortes que equivalía a su / promulgación oficial.

Con análoga finalidad, se hallaba también establecido por la le- / gislación foral, desde los primeros tiempos de la incorporación, / que las Reales Cédulas, Pragmáticas, mandamientos y provisiones / emanados del Poder Real se *sobrecarteasen* por el Real Consejo de / Navarra antes de ponerlas en aplicación, oyendo previamente a la / Diputación del Reino, la que se hallaba en la obligación de infor- / mar si se oponían ó no a los derechos y privilegios del Reino.

Como Poder ejecutivo de las Cortes y representante de las mis- / mas en los interregnos parlamentarios, estaba la Diputación del / Reino, compuesta de siete Diputados representantes de los tres diferente Brazos de que aquéllas se componían, cuyo encargo prin- / cipal era el de velar por la estricta observancia de los fueros. / (p. 8) cumpliendo además los servicios administrativos que las Leyes ó las mismas Cortes le habían encomendado.

El Poder judicial, tenía también su organización propia en Na- / varra, representada por los Alcaldes ordinarios, su Corte Mayor y / el Real y Supremo Consejo, con el número de miembros y calidad / señalados en las leyes, en las cuales se hallaba establecido, que, / todas las causas y pleitos debían rematarse en el Supremo Conse- / jo, sin que se pudiera sacar ni llevar procesos fuera del Reino. / Todos estos poderes é Instituciones estaban presididas por el / Rey, a quien correspondía el ejercicio de la Soberanía, estando / representado en Navarra por un Virrey, representante y delegado / de la Corona, que a su vez era el Jefe superior de las fuerzas / militares.

26 Vázquez De Mella (1932, pp. 90-91).

En el aspecto económico y tributario, Navarra gozaba también / de una libertad absoluta.

(p. 9) Ningún impuesto ni tributo podía exigirse en Navarra, sino es- / taba autorizado por las Cortes y hasta tal punto quisieron éstas / sentar ésta libertad que, al servicio ó aportación que periódica- / mente acostumbraba conceder a la Corona para el sostenimiento de / las cargas del Estado, le dieron el nombre de ayuda graciosa ó / donativo voluntario, sin que esto quiera decir que Navarra en / tiempo alguno se negara a contribuir al sostenimiento de las / cargas de la Nación, sino que por el contrario, conscientes de su / deber y alentada por su fervoroso patriotismo, acudía siempre / gustosa a los llamamientos del Monarca cuando las necesidades / ordinarias ó extraordinarias de la Corona reclamaban el aumento / de recursos. La concesión de estos donativos estaba condicionada / por expresa y repetida declaración de la Ley a la reparación de / los agravios ó contrafueros sobre los cuales la Diputación del / (p. 10) Reino, en la gestión que la misma tenía encomendada, no hubiera / logrado satisfacción.

Otro tanto ocurría, lo mismo antes que después de la anexión, respecto al reclutamiento de la fuerza armada, pues, con arreglo / a Fuero [cap.º 4.º y 5.º del Fuero General] los naturales de Nava- / rra, no podían ser compelidos a tomar las armas sino en el caso / de que entrase en el Reino hueste enemiga ó estuviera situada [*sic*, por sitiada] / Villa o Castillo, siendo facultad de las Cortes hacer los repar- / tos de gentes que pidiera el Rey cuando el reino los otorgara.

Conservó también Navarra sus Aduanas fronteras con los terrenos / limítrofes de Castilla, como antes de la anexión, percibiendo, los / derechos *de Tablas* equivalentes de Aduanas, sobre los géneros que / se importaron ó exporten en el Reino. /

Era también fundamental en nuestra antigua constitución, como (p. 11) consta en los Reales juramentos que, todas fuerzas y agravios / serían bien o cumplidamente enmendados; que no se mandaría batir / moneda sino con voluntad y consentimiento del Reino; que los Reyes / partirían los bienes y mercedes del Reino con los súbditos y na- / turales nativos habitantes del mismo; que igualmente los Casti- / llos y Fortalezas del Reino estarían en manos, guarda y poder de / hombres Hijos-Dalgo, naturales, nativos, habitantes y moradores en / dicho Reino, con otras prescripciones más, que por el momento / no interesa conocer.

Expuestas como antecede las características principales del / régimen foral de Navarra, en los tiempos de su plenitud foral, / veamos ahora, como podría lograrse su restauración.

Desde luego, se comprende que el restablecimiento íntegro y / total de aquél régimen sería hoy punto menos que imposible, dada / (p. 12) la comunidad de relaciones e intereses que el progreso moderno / ha establecido entre las distintas regiones españolas y dado / también el concepto y las necesidades del Estado moderno.

El principio de libertad tan amplísimamente consignado en nues- / tros Códigos forales para el sostenimiento de las cargas del Esta- / do, la exención de quintas, la existencia de las Aduanas, la facultad de batir moneda, etc. etc. No podrían mantenerse hoy sin quebrantar / las prerrogativas inherentes a la soberanía del Estado.

De otro lado la multiplicidad de relaciones e intereses crea- / dos entre las distintas regiones de España por el progreso de / los tiempos, la difusión de la riqueza y el enorme adelanto de / las comunicaciones exige hoy la adopción de normas nuevas y dis- / tintas que regulen la vida de relación con el Estado, aunque den- / tro de ellas se quiera mantener, en lo que sea posible y conve- / (p. 13) niente, el espíritu de libertad que animaba la constitución políti- / ca de Navarra en aquella época.

En lo que concierne al régimen interior del País, las antiguas / instituciones forales habrán de ser también profundamente transfor- / madas para adaptarlas a las necesidades de

la vida actual, puesto / que todas ellas responden a un estado social y político que ya / no existe. ¿Cómo y por quien habría de llevarse a cabo esta labor?

Hay que descartar desde luego el procedimiento de dictar una / Ley ó disposición análoga por la cual se quiera reconocer a Nava- / rra determinadas facultades autonómicas, por muy ampliar que sean, / pues ello significaría la infracción de uno de los principios mas / esenciales del Fuero en cuanto dispone que «las leyes, las dispo- / siciones generales á manera de Ley y las Ordenanzas decisivas, no / se hagan sino a pedimento y otorgamiento de los tres Estados» y / (p. 14) / estaríamos en el caso de los Estatutos autorizados por la Consti- / tución republicana, que por ésta, precisamente, entre otras razones, / fueron, tan enérgicamente rechazados por los Ayuntamientos nava- / rros.

El camino a seguir dentro del cauce foral es que, previa una / disposición del Poder público en que se declarase restablecido / en toda su integridad el régimen foral que Navarra disfrutaba / antes de la reforma constitucional del año 1812, derogando las / leyes abolicionarias del mismo dictadas con posterioridad, se dieran / las normas oportunas para constituir una Asamblea representativa / de Navarra, que investida de las facultades que tenían las anti- / guas Cortes, aprobara y propusiera a la sanción del Soberano ó Jefe Superior de la Nación, en forma de Ley, las bases fundamenta- / les de la Constitución política interior de Navarra y de sus re- / (p. 15) laciones con el Estado.

Esta misma Asamblea ó la que definitivamente se constituyera, / designaría de su seno a la Diputación, como órgano ejecutivo, para la Administración y Gobierno de Navarra, y ambos organismos re- / presentación del País, partiendo del régimen actual, irían prepa- / rando la labor legislativa necesaria para restablecer y poner en / práctica las demás instituciones forales, de acuerdo con las nece- / sidades de los tiempos presentes y de los principios fundamenta- / les imperantes en la obra del nuevo Estado.

Uno de los puntos a estudiar con detenimiento en relación con / el plan expuesto, sería el de señalar los elementos de que ten- / dría de componerse la Asamblea a que antes nos hemos referido.

Lo preferible hubiera sido que se formase de las mismas repre- / sentaciones de que se componían nuestras antiguas Cortes; pero / (p. 16) esta es prácticamente imposible en lo que afecta a los Brazos E- / clesiástico y Noble, por la sencilla razón de que la mayor parte / de sus componentes ya no existen y aunque existieran no podrían / considerarse hoy como representación auténtica del País.

Podría, en cambio, tomarse como base el actual Consejo Foral Admi- / nistrativo de Navarra, compuesto con mayoría de representantes de / los Ayuntamientos, y completado con otras representaciones de las / fuerzas vivas del país, como son las de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, Propiedad urbana, Profesiones intelectuales y / clase obrera, ó valerse de otras representaciones análogas, sacadas / de la organización Corporativa ó Sindical del nuevo Estado.

A estas representaciones podían agregarse otras de la Iglesia / y el Ejército, en recuerdo de los antiguos Brazos ó Estamentos y que / hoy no pueden faltar dadas las orientaciones plausiblemente inicia- / (p. 17) das por el Glorioso Alzamiento nacional, así como tampoco podría / prescindirse de la F. E. T. y de las J. O. N. S., que ostenta la dirección política del Movimiento.

La misma Asamblea, al constituirse, debería designar dos Síndicos- / Asesores, como los tenían las Cortes, que hoy, dada la enorme labor / legislativa que éstas tendrían que desarrollar, serían imprescindi- / bles.