

# Aproximación a los conflictos forales durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)

JESÚS MARÍA FUENTE LANGAS

## A. INTRODUCCIÓN

El 13 de septiembre de 1923, el capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera accedió al poder mediante un golpe de Estado que puso fin al sistema de la Restauración propiciado por Cánovas del Castillo desde 1876. Este régimen se encontraba completamente desprestigiado y desde amplios sectores de la opinión pública se demandaban soluciones drásticas bien encaminadas hacia una mayor democratización del mismo o bien que propugnara el establecimiento de un Gobierno fuerte, autoritario.

Si desde el Gobierno de concentración liberal presidido por García Prieto son innegables sus esfuerzos reformistas —una moderada reforma agraria, la democratización del Senado, la supresión de la enseñanza religiosa obligatoria, la legalización de las organizaciones obreras, etc.— no es menos cierto que tuvo que afrontar serias dificultades derivadas de los múltiples problemas que acuciaban al país y que, a la postre, determinaron su fracaso.

Las convulsiones sociales centradas primordialmente en Barcelona, con sus oleadas de atentados, provocarían un progresivo acercamiento de la burguesía catalana a Primo de Rivera con el fin de amparar sus intereses acabando con el terrorismo y los movimientos huelguísticos.

La guerra de Marruecos, que afectaba sobremanera a una sociedad dividida entre quienes, agobiados por un conflicto bélico que genera una auténtica sangría humana y económica, demandan abandonar el territorio y quienes defienden no sólo el mantenimiento de España en la zona sino que están dispuestos a continuar la guerra hasta sus últimas consecuencias.

Por último, el asunto de las responsabilidades —tras el desastre de Annual de julio de 1921— auténtica horca caudina para la clase política española y que, si ya ocasionó la caída del Gabinete conservador encabezado por

Sánchez Guerra en diciembre de 1922, ahora profundizaría el deterioro en las relaciones entre el poder ejecutivo y los altos mandos militares.

Además, el Gobierno demostró signos de debilidad cuando se retractó, sin duda temiendo las consecuencias, de su promesa de reformar el artículo 11 de la Constitución sobre la libertad de cultos ante las presiones ejercidas por la jerarquía eclesiástica —los prelados españoles publicaron una amplia circular denunciando dicho proyecto—, por varios grupos políticos conservadores y ante el desacuerdo de algunos miembros del Gobierno.

Las elecciones de abril —como se sabe, las convocaba el Gobierno para procurarse una holgada mayoría parlamentaria— demostraron no sólo la pervivencia de las habituales prácticas fraudulentas sino que se caracterizaron por una aplicación extraordinaria del artículo 29, es decir, evitar la confrontación electoral en bastantes distritos, como hasta entonces no se había conocido.

Finalmente, la creciente importancia de los nacionalismos radicales catalán y vasco contribuiría con el conjunto de factores antes mencionado a crear una atmósfera propicia al establecimiento de un Gobierno autoritario que frenase la descomposición del sistema canovista.

Todos estos acontecimientos políticos no podían pasar desapercibidos en Navarra y de hecho todos los rotativos navarros se hicieron eco con profusión de las sucesivas crisis, exigiendo soluciones urgentes y demandando —como el Diario de Navarra— el establecimiento de una dictadura considerada el único remedio para solventar los candentes problemas nacionales.

Pese a todo, Navarra vivía inmersa en su propia problemática política. Dos grandes acontecimientos, coincidentes ambos con sendos procesos electorales, marcan el devenir político navarro.

Las elecciones generales de abril de 1923 determinaron el rechazo casi unánime de la clase política navarra por los candidatos cuneros, es decir, aquellos políticos ministeriales que el Gobierno de concentración liberal pretendió fueran elegidos en Navarra y que consiguió la coalición de diversas agrupaciones políticas navarras, liberales, mauristas, conservadores, aliancistas, etc., que, dejando a un lado sus antagonismos ideológicos y salvo el triunfo del ministerial Gómez Acebo por Estella, lograron su objetivo de impedir la victoria de las candidaturas adictas e impuestas desde Madrid.

Las elecciones provinciales siempre gozaron de una mayor trascendencia que las generales por cuanto en ellas se dirimían cuestiones que afectaban sobremanera a los intereses de los navarros. Los comicios provinciales de junio de 1923 mostraron la disgregación de las fuerzas políticas navarras en dos bloques muy determinados: la Alianza Foral, o sea, la unión de jaimistas y nacionalistas desde 1921 que reclamaban la reintegración foral plena, no desde 1841, sino antes de 1839 cuando consideraban a Navarra soberana, ejercitando sus derechos, con sus Cortes, etc., y que combatirían el centralismo propiciado por la doctrina liberal.

Y, por otro lado, las restantes fuerzas políticas navarras —liberales, conservadores, mellistas, mauristas, integristas y personalidades vinculadas al mundo de los negocios, la cultura, etc.— que postulan una Navarra foralista, donde se puedan mantener incólumes nuestros fueros, pero dentro de la unidad española.

## APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS FORALES

Las elecciones provinciales ratificaron dicha escisión en el panorama político navarro, pues si confirmaron el triunfo de las fuerzas cuarentaunistas —solamente Irujo consiguió el acta por Estella, pero le sería anulada meses más tarde— de inmediato la sociedad navarra se vio envuelta en una árida polémica auspiciada por El Pueblo Navarro y Diario de Navarra, por un lado, y El Pensamiento Navarro y La Voz de Navarra, por otro, con una serie continua de editoriales, réplicas y contrarréplicas que versaban sobre la historia de Navarra, sus fueros, sus costumbres vascas, *etc.*

En este ambiente de fondo y con varios contrafueros —como el de los maestros— pendientes de resolver, advino el 13 de septiembre de 1923 el golpe de Estado de Primo de Rivera, cuya repercusión en Navarra y la incidencia de la dictadura sobre el régimen especial navarro es el objeto de este trabajo.

### B. DESDE EL GOLPE DE ESTADO HASTA EL ESTATUTO (1923-1925)

La instauración de la Dictadura primorriverista en España fue acogido favorablemente en Navarra por la práctica totalidad de las agrupaciones políticas, sectores financieros, *etc.*, o permanecieron a la expectativa con el fin de comprobar la evolución de los acontecimientos.

Esta recepción entusiasta del golpe fue motivada en la mayoría de los casos por los anhelos regeneracionistas del nuevo régimen dispuestos a salvaguardar los intereses de España, socavando el poder de la denominada vieja política.

La reacción de la Diputación navarra —cuyos miembros eran D. Gabriel Erro (vicepresidente), D. Martín M<sup>a</sup> Guelbenzu, D. Francisco Usechi, D. Ignacio Baleztena, D. José M<sup>a</sup> Modet, D. Wenceslao Goizueta y, aunque destituido pocos días después por acuerdo de la Audiencia, D. Manuel de Irujo— era análoga a las producidas con ocasión de los sucesivos cambios de Gobierno o, mejor aún, de regímenes acaecidos a lo largo de la historia: combinada una incondicional adhesión al mismo no exenta de temor ante las posibles consecuencias que la nueva situación política pudiera generar en las peculiaridades del régimen paccionado navarro.

En efecto, ante la eventualidad de una serie de reformas y temiendo que éstas puedan afectar al régimen foral, la Diputación acordó entrevistarse con el Gobernador cívico-militar para rogarle que "haciendo presente al Directorio Militar que dirige el Poder, la especialidad de nuestro régimen, le transmitiera el deseo de la Diputación de que fuera oída antes de adoptar cualquier resolución que directa o indirectamente pudiera relacionarse con los derechos forales reconocidos" <sup>1</sup>.

Los temores de los diputados forales no eran infundados, puesto que la política paulatinamente centralista se impondría pese a la promesa de Primo de Rivera de fortalecer las regiones españolas que sirviera como un acicate regeneracionista imprescindible para el soñado engrandecimiento de España.

1. Libro de actas de Diputación, n<sup>o</sup> 186, sesión de 20-9-1923, pág. 170.

## JESÚS MARÍA FUENTES LANGAS

Además, la política reformista del dictador muy pronto chocaría con los intereses navarros y, si a esto unimos, otros contrafueros provenientes del anterior régimen, se evidencia el difícil momento que tendrán que afrontar los diputados navarros.

El Gobierno de Primo decretó el 30 de septiembre de 1923 la disolución de todos los ayuntamientos españoles. Con esta medida se pretendía destruir las caducas estructuras caciquiles, un auténtico embrión donde se amoldaban los intereses de la denostada vieja política. En su sustitución, los nuevos consistorios serían ocupados por los integrantes de las llamadas Juntas de Asociados, compuestas mayoritariamente por los mayores contribuyentes de cada población.

En esta tesitura, la Diputación, tras escuchar la opinión de sus letrados, dirigió una circular a los Ayuntamientos en la que dejaba claro que siendo imposible la constitución de las Juntas de Asociados por la inexistencia de las mismas en Navarra, mientras que pueden suplir en los consistorios las personas que conforman las Juntas de Presupuestos, cuyas funciones son análogas a las de asociados propias de las provincias de régimen común.

Si por un lado, el Gobierno accedió a las pretensiones de la Diputación, por otro, al controlar los nombramientos de los nuevos consistorios, comenzaba a practicar una política que sería constante a lo largo del régimen dictatorial: configurar unos ayuntamientos lo más adictos posibles al Gobierno con el fin de que los hombres "nuevos", es decir, desvinculados con la anterior época, fueran los exclusivos protagonistas de la pretendida regeneración española.

Sin embargo, Navarra se enfrentaría muy pronto con un serio problema planteado por la Dictadura primorriverista al nombrar por R.D. de 20 de octubre a unos funcionarios militares como delegados gubernativos en las cabezas de los partidos judiciales.

La función de los delegados gubernativos es doble: por un lado, deben contribuir a la destrucción de los vestigios de la política anterior a septiembre de 1923; y, por otro lado, y de acuerdo con la progresiva estabilidad del régimen, encauzar la construcción de la nueva política regeneracionista que pretendía el dictador. Su actividad englobaba una serie de misiones que iba desde la inspección y control de los ayuntamientos y de los organismos judiciales locales; ellos serían los encargados, bajo la atenta supervisión de los gobernadores civiles, de la creación y organización de la Unión Patriótica fomentando la afiliación y la posterior constitución de los respectivos comités locales y provinciales; y, en suma, hasta cumplimentar misiones tan poco acordes con la formación de estos militares como participar en la fiesta del árbol, promover actividades pro-higiene de la población, etc.

Ante este R.D., la reacción de la Diputación fue diáfana: "La aplicación de dicho R.D. en Navarra, en cuanto se refiere a la intervención de los Delegados en el funcionamiento económico-administrativo de los municipios vulnera el régimen foral"<sup>2</sup>.

2. Libro de actas de Diputación, nº 187, sesión de 27-10-1923, pág. 6v.

## APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS FORALES

La Diputación basa su argumentación en el artículo 6° de la Ley de agosto de 1841 que confiere a los ayuntamientos la facultad de ejercer sus funciones económico-administrativas bajo la exclusiva dependencia de la Diputación, sin consentir intromisiones de otras autoridades que no sean la propia Diputación "a las que por ella sean delegadas"<sup>3</sup>. Por consiguiente, la Diputación solicita del Directorio que los delegados cumplan las restantes funciones que le son encomendadas en el mencionado decreto, pero que se abstengan de intervenir en su labor inspectora de los municipios navarros.

Comenzadas las pertinentes negociaciones, pronto se demostró que Navarra no quedaría exenta de la presencia de estos delegados gubernativos, por lo que la única posibilidad que podía lograrse consistía en la adecuación de las funciones de estos delegados, sin transgredir las atribuciones de la Diputación.

El 10 de enero de 1924 se llegó a un acuerdo por el cual la Diputación designaba, entre sus propios empleados, a los delegados administrativos, uno por cada distrito y dos suplentes, encargados de cumplimentar la inspección administrativa en los Ayuntamientos navarros. Además, la Diputación se comprometió a costear de los fondos provinciales todos los gastos ocasionados por la inspección gubernativa y administrativa de los municipios.

Ciertamente, la Diputación consideró satisfactorio el acuerdo alcanzado y no tuvo inconveniente en reconocer la labor depuradora que el Directorio estaba practicando en todos los municipios españoles como ineludible y fundamental cara a la construcción de una nueva política.

No obstante, los delegados gubernativos nombrados por el Gobierno — cuatro en un primer momento y dos tras su reforma distributiva— consiguieron un protagonismo notable a la hora de las continuas renovaciones consistoriales, instalando personas cada vez más adictas al régimen, promoviendo el desarrollo de la Unión Patriótica que, pese a obtener una implantación menos importante de la deseada, ocuparían los cargos más significativos de las instituciones tanto locales como provinciales de Navarra.

### *B.1. El Estatuto Municipal y Navarra*

El Estatuto Municipal fue el proyecto legislativo más ambicioso del régimen primorriverista. Heredero de anteriores intentos de reforma de la administración local, recuérdese la conocida ley de 1906 propugnada por Maura, pretendía sentar una amplia autonomía municipal que estimulase el regeneracionismo de la vida local en todos sus ámbitos.

Se preveía el establecimiento del sistema de Concejo abierto en los municipios menores de 500 habitantes; la elección por sufragio popular de dos tercios de concejales; el referéndum que se consideraba necesario para tomar las decisiones más importantes relativas a la administración municipal, incluyendo la destitución de los alcaldes, etc.

3. *Ibidem*, pág. 6.

La aprobación del Estatuto por R.D. de 8 de marzo de 1924 produjo una verdadera convulsión en Navarra por cuanto de las disposiciones emanadas del Estatuto, con su inequívoca pretensión de conceder más atribuciones a los Ayuntamientos, podían contravenir los postulados de la Diputación foral de Navarra y su régimen especial que, en esta materia, se caracterizaba por su constante intervencionismo en los asuntos municipales.

En efecto, los preceptos estatutarios fueron considerados atentatorios de la foralidad navarra, tanto por su contenido como por la evidente intención de sus promotores —especialmente Calvo Sotelo— de aplicarlo en Navarra sin mediar pacto alguno, pues, según comentó a los comisionados enviados por la Diputación durante la primera entrevista, "era principio fundamental de la Ley, cuya aplicación habría de extenderse a Navarra, el reconocimiento de la autonomía en la extensión concedida por la Ley, de tal manera que no podría consentirse que hubiera un Municipio en Navarra que tuviera menos libertad que otro cualquiera de Castilla"<sup>4</sup>.

La Diputación convocó al Consejo Administrativo de Navarra, siguiendo su tradicional costumbre, para que le asesorara en una cuestión de la trascendencia del Estatuto. El Consejo adoptó, entre otros acuerdos, que el régimen foral navarro no puede modificarse sin el asentimiento de la Diputación, que es lo que ocurriría si dicho Estatuto se implantase en Navarra sin la anuencia de la máxima institución foral.

Como resulta evidente que el Estatuto se aplicará en Navarra, el Consejo recomienda a la Diputación que redoble sus esfuerzos cara a la resolución de varios asuntos forales pendientes —los maestros, la legitimación de los terrenos comunales, etc—<sup>5</sup>.

La estrategia de la contraprestación ha sido una constante en la larga conflictividad sostenida entre la Diputación y los diversos regímenes acaecidos en España.

Dadas las características del régimen autoritario establecido, las autoridades forales siempre procuraron obtener una serie de contrapartidas favorables a los intereses de Navarra con el fin de no parecer que siempre mostraban una actitud pusilánime o, cuando menos, acomodaticia a las pretensiones del Gobierno.

Durante los primeros días de abril, la Comisión foral encargada por la Diputación para gestionar este asunto, entre los que se encontraba el asesor Félix Amorena que falleció durante las negociaciones, mantuvo múltiples entrevistas con las más altas autoridades del Estado, incluido el rey D. Alfonso XIII, culminando todo el proceso en la R.O. de 11 de abril que estipulaba el siguiente acuerdo:

1º. El Estatuto municipal regirá en Navarra como en las restantes provincias de España en todo lo que no se oponga al régimen establecido por la Ley de 16 de agosto de 1841.

2º. La Diputación foral de Navarra procederá a dictar las reglas necesarias

4. Ibidem, sesión de 25-3-1924, pág. 155.

5. Libro de actas del Consejo Administrativo, sesión de 27-3-1924, pág. 112v.

## APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS FORALES

para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los ayuntamientos de la nación<sup>6</sup>.

Poco después, se constituyó una Asamblea que acordó nombrar una Ponencia que se encargaría de redactar las bases para la armonización del Estatuto en Navarra, las cuales, una vez oída la opinión del País por medio de sucesivas asambleas por distritos, serán entregadas a la Diputación.

Las características de este trabajo harían excesivamente prolijo detallar todas las vicisitudes promovidas en este contencioso. Simplemente señalar que la Ponencia redactó las bases y que éstas, en su mayor parte, fueron corroboradas por la mayoría de los ayuntamientos navarros, quienes hicieron hincapié en la necesidad de disponer de la misma autonomía que disfrutarían los restantes municipios españoles.

El 12 de enero de 1925 la Diputación aprobó las mencionadas bases, pero resulta significativa que en esta sesión los diputados forales Guelbenzu y Usechi presentaron su dimisión al considerar que dichas bases vulneraban la ley paccionada de 1841 y no estaban dispuestos a ser copartícipes de las consecuencias que tal acuerdo podría derivar sobre los intereses de Navarra. Si a esta eventualidad añadimos el hecho de que el Vicepresidente de la Diputación, Gabriel Erro, demandara una libertad de acción para obrar como lo crea oportuno, es obvio que si las bases de adaptación estaban listas para ser consensuadas con el Gobierno, no es menos cierto que las disensiones en el seno de la Diputación eran abiertas.

Las dimisiones no fueron aceptadas y, tras muchos meses de continuas gestiones, el 4 de noviembre de 1925 apareció publicado el R.D. que aprobaba las bases de adaptación del Estatuto al régimen foral navarro<sup>7</sup>.

En las 16 bases quedan reguladas las atribuciones de los municipios manteniendo incólumes, por ejemplo, sus derechos sobre los nombramientos de los funcionarios municipales, mientras que en las Vascongadas sufrieron una considerable merma por cuanto los funcionarios habrán de regirse con arreglo a la ley general.

Pero, sin duda, la base que más polémica y trascendencia levantó fue la decimosexta que decía así: "Para garantizar la autonomía de los ayuntamientos, la Diputación someterá al Consejo administrativo de Navarra todos los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor. En el Consejo administrativo tendrá mayoría absoluta la representación de los ayuntamientos, pudiendo la Diputación designar otros vocales representativos de fuerzas vivas, a condición de que siempre sean mayoría en el mismo los representantes de los ayuntamientos"<sup>8</sup>.

La posibilidad, claramente expuesta en esta base, de que los ayuntamientos navarros aumentaran sus facultades en detrimento de la Diputación y que

6. Libro de actas de Diputación, n° 187, sesión de 14-4-1924, pág. 165.

7. Libro de actas de Diputación, n° 190, sesión de 6-11-1925, pp. 156-157. Véase la publicación de las Bases de adaptación del Estatuto municipal en el Boletín Oficial de Navarra (BON) de 11-11-1925.

8. BON, 11-11-1925.

el Consejo administrativo —llamado Foral desde marzo de 1926— con mayoría de representantes de los municipios se convirtiera en un poder paralelo al de la propia Diputación, provocó la dimisión irrevocable de los diputados forales Erro, Guelbenzu y Usechi.

Los temores de los diputados dimisionarios estaban fundamentados en la teoría, pero la posterior práctica demostró lo precipitado que resultaron sus renunciaciones. En efecto, la Diputación se limitó a cumplimentar lo estipulado en la decimosexta base configurando un consejo de 33 miembros, de los cuales la mitad más uno fueron los representantes de los ayuntamientos. Sus principales cometidos consistieron en aprobar los reglamentos, los presupuestos que le presenta la Diputación y de asesoramiento con vistas al reforzamiento en las decisiones de la Diputación<sup>9</sup>.

Calvo Sotelo pretendió con la reforma del Consejo que galvanizara la autonomía de los municipios, pero éstos nunca adoptarían determinaciones opuestas a la Diputación y siempre mostraría una actitud cooperante, como tendremos ocasión de comprobar.

De todas formas, la prolija legislación municipal no tuvo trascendencia porque nunca se convocaron elecciones municipales y por cuanto la dependencia respecto de los gobiernos civiles, de la Unión Patriótica y, en definitiva, del Gobierno dictatorial en los nombramientos y posteriores renovaciones tanto de concejales como de diputados provinciales se hizo paulatinamente evidente.

### C. DEL ESTATUTO HASTA LA CRISIS DE 1928

Ya hemos reseñado, aunque de una manera tangencial, la extraordinaria conflictividad foral que Navarra tuvo que afrontar durante la Dictadura de Primo de Rivera. Asuntos como la legitimación de los terrenos comunales, el nombramiento de los maestros, la ley de los transportes, el problema de los acotados, las quintas y un largo etcétera, ocuparon durante muchas sesiones la atención de los diputados forales. En unos casos —como el de los terrenos comunales— la Diputación consiguió su propósito de ser reconocida como la única autoridad legitimadora para la aplicación del reglamento de 1º de diciembre de 1923 sobre las roturaciones de estos terrenos; en otros, como el derecho de los ayuntamientos navarros de elegir a sus maestros, contrafuero heredado del anterior régimen, o la inaplicabilidad de la ley de transportes en Navarra, estaban sin resolver cuando se produjo la dimisión de Primo de Rivera.

Sin embargo, desde la aplicación del Estatuto, Navarra tuvo que afrontar tres serios problemas: la renovación de la Diputación foral; el Convenio económico de agosto de 1927; y, finalmente, la crisis de septiembre de 1928 en la que el régimen foral estuvo a punto de desaparecer.

9. Gómez Antón, F., *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid, Rialp, 1962.



## APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS FORALES

### *C.1. La renovación de la Diputación*

Ya hemos señalado cómo una de las mayores pretensiones de Primo de Rivera consistió en regenerar la vida pública española tanto a nivel local como provincial de los vicios e impurezas del viejo régimen. Por R.D. de 12 de enero de 1924 se ordenó la disolución de todas las diputaciones provinciales excepto las de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

El exhorto dictatorial fue recibido en Navarra, con la lógica satisfacción por cuanto la composición del mayor organismo, defensor del régimen foral, permanecía inalterable y era considerado como una demostración más del respeto de la Dictadura hacia las peculiaridades de nuestro régimen.

Sin embargo, en las posteriores renovaciones de las corporaciones provinciales se vería con claridad las intenciones de la Dictadura de configurar unos organismos hechos a su medida y que fueran copartícipes en la construcción de la nueva política. La Diputación foral, pese a sus innegables intentos de mantener incólumes sus preceptos y de defender las prerrogativas forales, sucumbiría ante las pretensiones del régimen dictatorial.

En agosto de 1925, los diputados forales elegidos en los comicios de 1921 debían cesar en sus cargos, pero dadas las circunstancias del momento —las propias características del régimen dictatorial y, no se olvide, el hecho de encontrarse en la fase final de las negociaciones de las bases para la adaptación del Estatuto— el Gobierno acordó que continuara dicha Diputación hasta nueva orden.

Aprobado todo lo concerniente con el Estatuto, la Diputación era consciente de su manifiesta inferioridad numérica; por un lado, desde septiembre de 1923 el distrito de Estella se encontraba sin uno de sus dos representantes porque el acta de Irujo fue anulada por una sentencia de la Audiencia; por otro, los diputados Guelbenzu, Usechi y Erro presentaron su dimisión por estar disconformes con las bases aprobadas, renuncia que fue aceptada por el Gobernador en los dos primeros casos, pero rechazada la de Erro ya que ello habría supuesto dejar sin quorum al organismo navarro.

En vista de ello, la Diputación solicitó del Gobernador que "a la brevedad posible y en forma que sea compatible con el régimen privativo de Navarra, se complete el número de Diputados de la Corporación a fin de que ésta entre en su completo y normal funcionamiento con representación de todos los Distritos"<sup>10</sup>.

Por consiguiente, el régimen primorriverista estaba inmerso en un dilema consistente en que no podía nombrar unos diputados por decreto por cuanto significaría una evidente conculcación del régimen foral navarro que reiteradamente manifestaban respetar, pero tampoco tolerarían unos comicios normales. De esta manera, el Gobierno optaría por una vía intermedia que procuraría disfrazar los dos procedimientos antes señalados.

En efecto, de acuerdo con las disposiciones emanadas del Gobernador, se celebrarían unas elecciones de segundo grado en las cuales, los representantes de los ayuntamientos —bien el Alcalde o, en su defecto, un concejal— se

10. Libro de actas de Diputación, n° 190, sesión de 10-12-1925, pp. 187-187v.

## JESÚS MARÍA FUENTES LANGAS

reunirán en la capital de los respectivos distritos y por aclamación elegirán al candidato.

Así fueron designados diputados en 1926, Borja por Tudela y que por ser el de mayor edad ejerció las funciones de vicepresidente; Leandro Nagore por Pamplona y Arrasate por Aoiz. En marzo de 1928 fueron cesados aquellos diputados electos en los comicios de 1921 y 1923 y que aún permanecían en sus puestos: Baleztena por Pamplona, Modet por Estella y Goizueta por Tafalla. Sus sucesores fueron Daniel Arraiza por Pamplona, Justo Garrán por Tafalla; por Estella, Martínez de Morentin y Francisco Javier Arraiza, conformándose la Diputación foral completa por vez primera desde el advenimiento de la Dictadura.

El hecho de que la gran mayoría de las corporaciones municipales navarras estuvieran dominadas por la Unión Patriótica —que propiciaron y apoyaron la designación de los mencionados diputados— conllevaría a la constitución de una Corporación foral adicta a los postulados ideológicos, de hecho todos los nuevos diputados estaban afiliados a la Unión Patriótica, defendidos por la Dictadura. Esto no significa que los diputados no amparasen denodadamente los intereses forales de Navarra, pero sin duda para el pensamiento de Primo de Rivera, esta Diputación podría resultar más manejable.

### *C.2. El Convenio económico de 1927*

En noviembre de 1926, pocos meses después de la primera renovación de la Diputación, el Gobernador civil de Navarra, Jiménez de Bentrosa, comunicaba a la Corporación el inicio de las conversaciones tendentes al aumento del cupo contributivo que Navarra debía satisfacer a las arcas del Estado.

El oficio gubernamental causó una conmoción en toda la sociedad navarra, preferentemente en los medios políticos y periodísticos. Desde 1877, a raíz de la firma del llamado Convenio de Tejada Valdosera, Navarra abonaba dos millones de pesetas al Estado y todos los intentos por modificar este cupo tributario en posteriores años resultaron estériles.

Como consecuencia de todo ello, Navarra mantenía la convicción de la invariabilidad del cupo y, en consecuencia, las firmes pretensiones gubernamentales de conferenciar con la Diputación para concertar un aumento del cupo contributivo sólo provocaron una reacción de sorpresa e indignación.

La clase dirigente navarra —y me refiero a quienes de una manera consciente podían afrontar este enojoso asunto— muy pronto manifestó una indudable dualidad: entre quienes propugnan una frontal oposición a toda negociación por considerarla improcedente al ser invariable el cupo —La Voz de Navarra y El Pensamiento Navarro— y quienes postulan la necesidad de conferenciar dadas las características del régimen militar y el temor a las consecuencias que tal vehemente negativa derivasen para el régimen foral.

Por si fuera poco, la censura gubernativa contribuyó a caldear el ambiente cuando sancionó con multas y suspensiones a los rotativos navarros más opositores, llegando al extremo de censurar los comunicados de prensa que la Diputación remitía a los periódicos.

## APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS FORALES

A petición de la Diputación, el Consejo Foral se reunió a finales de noviembre para valorar el asunto, donde también pudo constatarse la dualidad antes reseñada, acordando la necesidad de oír la opinión de los distintos distritos navarros y de todas las denominadas fuerzas vivas.

El 13 de diciembre de 1926, el Consejo adoptó los siguientes cuatro acuerdos que, posteriormente hizo suyos, como era lógico, la Diputación foral de Navarra:

1°. Que la Diputación acceda a la invitación de tratar con el Gobierno de S.M. sobre la base de la reparación de los contrafueros subsistentes.

2°. Que el cupo total que se señale a Navarra sea único e invariable, además de los impuestos especialmente concertados, sin que rija en esta provincia ningún otro de los actuales ni de los que posteriormente se establezcan.

3°. Que la Excm. Diputación resuelva con el Gobierno las demás cuestiones pendientes.

4°. Ratificar la adhesión a S.E. ya acordada en la última sesión del Consejo"<sup>11</sup>.

El Consejo, como puede apreciarse, combinaba dos posturas: una diplomática, que consiste en mostrar su disposición tanto a la negociación como a la aceptación de la modificación del cupo siempre que sea único e invariable; otra de fuerza, porque todo queda condicionado a la reparación de los contrafueros pendientes.

El cariz que estaban adquiriendo los acontecimientos motivó el viaje de Primo de Rivera a Pamplona a finales de diciembre. Si del dictador consiguieron el levantamiento de las sanciones económicas impuestas a varios periódicos navarros, la plena libertad de comunicación de la Diputación con el país y la promesa de que el cupo sería paccionado e invariable unilateralmente, en cambio dejó bien claro que se negociaría exclusivamente el cupo y que, a lo sumo, tratarían de resolver el asunto de los montes del Estado, pero bajo ningún concepto los restantes contrafueros existentes.

Durante los próximos meses, las discusiones entre el Gobierno y los comisionados navarros estuvieron centradas en este apartado. Cuando el 12 de agosto de 1927 se llegó a la firma del nuevo Convenio, por el que Navarra pagará al Estado seis millones de pesetas, ningún contrafuero había sido resuelto favorablemente a los intereses de Navarra, excepto la compensación que se obtuvo al ceder a la Diputación la administración de los montes del Estado.

La cuestión del Convenio ha gestado innumerables controversias entre los que consideran que la Diputación claudicó ante la Dictadura por consentir la modificación del donativo foral y quienes ponderan la actitud de los políticos navarros del momento por salvaguardar las principales esencias del régimen foral.

En realidad, dadas las posturas iniciales, la modificación del cupo era inevitable por la inflexibilidad del dictador en el tema y al hecho incuestionable de que dicho cupo fue inmodificable durante cincuenta años y los con-

11. Libro de actas del Consejo Foral, n.º, sesión de 13-11-1926, pp. 89v-90.

dicionamientos socio-económicos habían evolucionado lo suficiente como para considerar obsoleta la cantidad de dos millones de pesetas.

Ya hemos señalado que fracasó en sus tentativas de dilucidar los asuntos forales pendientes, pero logró un reconocimiento pactista del régimen al quedar estipulada la imposibilidad de efectuar una modificación unilateral y de utilizar el mismo procedimiento que en el presente.

En cambio, resultó imposible conseguir que el nuevo cupo fuera único e invariable, puesto que su modificación estaba implícita en el acuerdo, eso sí, de conformidad con ambas partes. La autonomía fiscal navarra fue reconocida y la capacidad impositiva de la Diputación fue muy importante, por cuanto al acrecentarse el presupuesto, se hizo necesaria una elevación de los impuestos.

Además, la Diputación tuvo que afrontar un régimen autoritario que disponía de recursos suficientes como para hacer más factible sus pretensiones, como veremos en el siguiente epígrafe.

### *C.3. La crisis de septiembre de 1928*

Durante estos años, la cuestión de los transportes por carretera y, sobre todo, la de los maestros estuvo en el tapete de todas las gestiones forales de la Diputación bien de manera individualizada o como complemento a otras cuestiones de gran trascendencia en su momento como el Estatuto o el Convenio; pero, durante el verano de 1928 adquirió una extraordinaria notoriedad.

Como consecuencia de la aplicación del Estatuto del Magisterio, aprobado en mayo de 1923, los ayuntamientos navarros perdieron su tradicional derecho de nombrar a sus maestros. La Diputación salió en defensa de los municipios navarros, pero ante el fracaso de las múltiples gestiones efectuadas entre 1923 y 1927, decretó la no provisión de las escuelas mientras persistiese esta anómala situación.

En julio de 1928, el ministro de Instrucción Pública remitió una carta a la Diputación en la que se acogió a los preceptos del R.D. de 31 de agosto de 1927, que faculta a las Juntas locales de Primera enseñanza para la propuesta de los maestros de sus respectivos pueblos o, por el contrario, se anunciaría desde septiembre la provisión de todas las escuelas vacantes "de esa provincia, con arreglo a las normas que rigen para todas las demás de la Nación"<sup>12</sup>.

La Diputación convocó a sus asesores, quienes dictaminaron la no aceptación de la propuesta del ministro Callejo por no satisfacer los derechos de Navarra. El Consejo foral llegó más lejos al solicitar a la Diputación que elevase una respetuosa, pero enérgica protesta ante el Gobierno.

De nuevo quedaban planteadas dos posturas de fuerza por ambas partes.

12. Libro de actas de Diputación, nº 196, sesión de 19-7-1928, pág. 189v.

## APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS FORALES

Este pulso lo perdería la Diputación. Primo de Rivera convocó a los diputados forales a una reunión en San Sebastián y allí, de manera decidida y amenazadora, emplazó a la Diputación a que si antes del 1º de octubre no quedaban cumplimentadas sin alteración todas las disposiciones gubernamentales relativas a la provisión de escuelas, transportes y montes, "el Gobierno había resuelto con criterio firme y definitivo, aplicar a Navarra el régimen común de todas las provincias españolas, con privación por consiguiente de todos los derechos forales"<sup>13</sup>.

La Diputación, en vista de las circunstancias, no tuvo más remedio que acatar las decisiones gubernamentales. Por mucha solidaridad que tuviera la Diputación y de que algunos consejeros forales estuvieran dispuestos a un enfrentamiento, todos eran conscientes y temerosos de los recursos suficientes que poseía la Dictadura para doblegar a la Diputación foral que trató de evitar la derogación del régimen especial navarro.

## D. DE LA CAÍDA DE LA DICTADURA A LA PROCLAMACIÓN DE LA II REPÚBLICA

El fracaso final de la Dictadura, pese a sus indudables logros en cuanto al desarrollo económico, es puramente político.

En efecto, concluida la guerra en Marruecos, Primo de Rivera pretendía, con el establecimiento del Directorio civil, inaugurar la fase constituyente de su régimen con el fin de configurar un nuevo marco de legalidad. Esta transformación se llevaría a cabo siguiendo tres procedimientos: a través de un plebiscito —convenientemente promovido y preparado por la Unión Patriótica en septiembre de 1926—, cuyos esperados resultados, Primo lo consideraría como un respaldo nacional a su política. La posterior convocatoria de una Asamblea Nacional sería el marco "parlamentario" necesario para confeccionar un proyecto de Constitución que culminara el proceso.

El hecho de que la Asamblea fuera de carácter consultivo y sus componentes serían mayoritariamente adictos al Gobierno, unido al proyecto constitucional de 1929 donde establecían un notable aumento de las facultades del poder ejecutivo y un recorte en los derechos de los ciudadanos, hicieron prácticamente inviable esta pretendida fase constituyente.

Estos factores, junto a los movimientos conspiratorios, el descontento de una parte importante del Ejército, la reorganización de la oposición, etc., contribuirían decisivamente al distanciamiento de la opinión pública respecto del régimen, incluso de quienes auspiciaron la subida al poder de Primo de Rivera. Su aislamiento y enfermedad le obligaron a presentar su dimisión en enero de 1930.

Los últimos años de la Dictadura primorriverista se caracterizaron en Navarra por las constantes aprobaciones de reglamentos de funcionarios —

13. Libro de actas del Consejo Foral, nº 2, sesión de 17-9-1928, pág. 31.

municipales, médicos, veterinarios, etc.— que, junto al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra (RAMN) acordado en febrero de 1928, enmarcan una etapa reorganizadora tanto a nivel local como provincial. Y, al mismo tiempo, continuaban las gestiones encaminadas para la resolución de los conflictos forales que resultaron infructuosas.

Tras la caída de Primo de Rivera, el general Berenguer formó un gobierno de mayoría conservadora, con personalidades secundarias en el panorama político español, con la única finalidad de retornar a la normalidad constitucional.

En febrero de 1930 decretó la disolución de todas las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos. La Diputación navarra protestó ante la destitución y en un escrito remitido a Berenguer le recuerda que la mejor manera de respetar los fueros de Navarra sería "resolviendo con arreglo a los principios de Navarra, las cuestiones forales de maestros, exclusivas de Transportes, Montes y otras que reiteradamente y con todo esfuerzo ha recabado la Diputación, la cual no ha visto logrado además su aspiración públicamente manifestada de que el país en una u otra forma, pudiera elegir sus representantes"<sup>14</sup>.

A las nuevas corporaciones provinciales y municipales accedieron quienes antes del 13 de septiembre de 1923 hubieran sido elegidos en sus respectivos cargos y localidades. Esta medida tropezó con serias dificultades en el País Vasco, por cuanto el 24 de febrero se llevó a un acuerdo firmado entre jaimistas, nacionalistas, republicanos y socialistas de no ocupar cargos públicos en las diputaciones y ayuntamientos más que por medio del ejercicio de la soberanía popular.

Los nacionalistas vascos no respetaron el acuerdo en Navarra porque Irujo fue diputado foral y Ganchillos concejal en Pamplona. El político nacionalista estellés manifestó, en su toma de posesión, la necesidad de celebrar elecciones lo antes posible.

Como nota curiosa cabe señalar el hecho de que al ser obligatorio para acceder al cargo de diputado la correspondiente elección entre 1913 y 1923, el distrito de Tudela no tuvo representación ya que su diputado en este periodo de tiempo, José M<sup>a</sup> Méndez Vigo, había fallecido en 1927. Esto era una muestra inequívoca de la consciente provisionalidad en la actuación tanto del Gobierno de Berenguer como de la propia Diputación, un compás de espera de cara al desarrollo de los futuros acontecimientos.

El devenir político de Navarra, cuyas instituciones principales estuvieron dominadas mayoritariamente por políticos dinásticos, se caracterizó por una creciente movilización política favorecida, pese a la persistencia de la censura, por las reiteradas críticas a todo lo relacionado con la Dictadura, denunciando los comportamientos abusivos de los delegados gubernativos, de los uhetistas, de los somatenistas, etc.

El Convenio económico de 1927 será objeto de especial atención. La Voz de Navarra y Diario de Navarra se enzarzaron en una campaña de violentas

14. Libro de actas de Diputación, n° 199, sesión de 26-2-1930, pp. 16-16v.

diatribas, el primero considerando dicho Convenio como el mayor atentado a la foralidad navarra y el segundo resaltando que fue resultado de un pacto. Ayuntamientos como el de Tafalla y Tudela y el propio Irujo en su toma de posesión denunciaron el Convenio, pero ante la eventualidad de plasmar la derogación del mismo, la Diputación estimó que otras cuestiones forales eran más prioritarias su resolución.

La Diputación dedicó extraordinarios esfuerzos para que fuesen reconocidos los derechos de Navarra en materias como las tantas veces reiteradas de los maestros, los transportes por carretera, el definitivo arreglo para la administración de los montes del Estado, etc., y, salvo la consecución final del último apartado, proclamada la República, ninguno de los restantes objetivos habían sido alcanzados.

Navarra vivió, con especial intensidad, la disyuntiva de Monarquía o República que se convirtió en el auténtico leit motiv de la política española tras la caída de Primo de Rivera. A ello contribuyeron factores tales como la defección por la causa monárquica de destacados políticos como Alcalá Zamora, Miguel Maura y Sánchez Guerra; la desorganización de los partidos monárquicos, aunque Navarra fuera una excepción en este asunto; las alianzas de los partidos republicanos entre sí y con los socialistas —con Indalecio Prieto a la cabeza— propugnando la constitución de bloques antidinásticos regionales, cuya plasmación se produciría en la firma del Pacto de San Sebastián de agosto de 1930.

El aislamiento del Gobierno de Berenguer quedó patente cuando, al convocar las elecciones generales para febrero de 1931, la mayoría de las fuerzas políticas acordaron abstenerse y las dos figuras del liberalismo monárquico, Romanones y García Prieto, dejaron claro que se presentarían en las Cortes para pedir constituyentes.

Berenguer dimitió y su sucesor el almirante Aznar convocó elecciones municipales para el 12 de abril. Varios sectores monárquicos consideraron estos comicios como meramente administrativos, sin ninguna trascendencia política. En cambio, las circunstancias eran distintas en Pamplona —como en la totalidad de Navarra— donde la dualidad Monarquía o República adquirió un notorio protagonismo, sobre todo tras la fracasada sublevación militar de Jaca, conformándose la paulatina configuración de dos bloques antagónicos que dirimirían su suerte en las elecciones municipales.

Celebradas éstas, Pamplona sería una de las escasas capitales de provincia españolas donde salieron triunfantes las candidaturas pro-monárquicas. Proclamada la República, comenzaba una etapa de esperanza para unos y de recelo para otros.