La cambiante formulación de la reintegración foral, de los derechos históricos y de la soberanía en Navarra a lo largo del tiempo (1770-1982)

The changing formulation of foral reintegration, historical rights and sovereignty in Navarre over time (1770-1982)

RESUMEN

En este artículo se examina la cambiante formulación de la reintegración foral, de los derechos históricos y de la soberanía en Navarra a lo largo del tiempo, desde finales del siglo XVIII hasta 1982. A partir de 1918 se corrobora una relectura de las acepciones clásicas, asentada en elementos preexistentes, llevada a cabo por la derecha conservadora navarrista, que será más desarrollada por la misma durante la Segunda República y el franquismo. Esa relectura dejará su impronta en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) de 1982.

PALABRAS CLAVE

Reintegración Foral, Derechos Históricos, Soberanía, Navarra.

ABSTRACT

This article examines the changing formulation of foral reintegration, historical rights and sovereignty in Navarre over time, from the end of the 18th century to 1982. From 1918 on, a rereading of the classical meanings is corroborated, based on pre-existing elements, carried out by the conservative Navarrese right, which will be further developed by it during the Second Republic and the Franco regime. That rereading will leave its mark on the LORAFNA of 1982.

KEY WORDS

Foral Reintegration, Historical Rights, Sovereignty, Navarre.

Recibido: 08-03-2022
Aceptado: 24-03-2022

SUMARIO/SUMMARY: I. Introducción. II. Sobre la existencia de la Constitución Histórica de Navarra y su percepción de algo real y vigente por los coetáneos entre 1770 y 1839. III. Las posiciones defendidas por la Diputación del Reino en caso de alteración de la Constitución de Navarra. IV. La denuncia de Sagaseta de Ilurdoz del procedimiento seguido en el proceso de modificación de fueros. V. La reivindicación por la vía armada de restauración de la Constitución de Navarra. La tentativa reintegracionista de octubre de 1841. VI. La existencia de un primer reintegracionismo doctrinal. La huella inmediata de las tesis de Sagaseta de Ilurdoz. VII. La difuminación de la memoria de la Constitución Histórica de Navarra y de las tesis de Sagaseta de Ilurdoz. VIII. El triunfo del discurso cuarentayunista entre 1843 y 1900. IX. El regreso de un reintegracionismo fortalecido de la mano del nacionalismo vasco en Navarra a partir de 1900. X. El inicio de la refutación explícita del reintegracionismo por parte del sector menos fuerista del carlismo y de la derecha conservadora en la asamblea de Pamplona de 30 de diciembre de 1918. XI. La deconstrucción del reintegracionismo por parte de Eladio Esparza entre 1929 y 1936. XII. Las apelaciones de la derecha conservadora al blindaje constitucional de la ley de 1841 y a las posibilidades de amejoramiento del marco de 1841. XIII. El intento de 1937 de incremento competencial del marco de 1841 tras la mención de un planteamiento reintegracionista. XIV. La absoluta consolidación del cuarentayunismo como único significado de la foralidad durante el franquismo. XV. El imaginario de la derecha franquista en relación con los derechos históricos de Navarra según Raimundo Aldea Eguílaz. XVI. La inesperada resurrección del Reintegracionismo en 1976-1978 de la mano de la última Diputación Foral franquista. XVII. El cuarentayunismo Delburguiano. XVIII. A modo de conclusión. Reintegración, Amejoramiento, Derechos históricos y Soberanía en la LORAFNA y en los debates que condujeron a ella.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo se examina la cambiante formulación de la reintegración foral, de los derechos históricos y de la soberanía en Navarra a lo largo del tiempo, desde finales del siglo XVIII hasta 1982. A partir de 1918 se corrobora una relectura de las acepciones clásicas, asentada en elementos preexistentes, llevada a cabo por la derecha conservadora navarrista, que será más desarrollada por la misma durante la Segunda República y el franquismo. Esa relectura dejará su impronta en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) de 1982.

II. SOBRE LA EXISTENCIA DE LA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA DE NAVARRA Y SU PERCEPCIÓN DE ALGO REAL Y VIGENTE POR LOS COETÁNEOS ENTRE 1770 Y 1839

A lo largo de la Edad Moderna las instituciones y los autores navarros configuraron un despliegue discursivo de fundamentación de las bases esenciales de la Constitución Histórica de Navarra, concepto este que surgiría a fines del siglo XVIII con Juan Bautista de San Martín y Navaz. Dichas bases esenciales eran las siguientes: Navarra era un reino distinto y separado dentro de la Monarquía hispánica por interpretarse su unión a la misma en 1512 como eqüeprincipal[1]; el estatus de Navarra había sido continuamente renovado por los diferentes reyes en sus juramentos que se comprometían a «amejorar los fueros y no empeorarlos»; y los monarcas debían de contar con las Cortes navarras para la aprobación de las leyes y de cualquier «hecho granado» que afectara al orden constitucional navarro en una formulación de compartición de soberanía que implicaba que los reyes tuvieran la obligación de convocar al legislativo ante cualquier modificación de la Constitución Histórica de Navarra[2].

Desde 1770 diferentes autores abogaron por la utilización sin ambages de la expresión «Constitución de Navarra» para referirse al entramado políticoinstitucional navarro, expresión que iba más allá del empleo de otras como «régimen foral», «fueros» u otras equivalentes, transmitiendo un afán por presentar al mismo como dotado de un peso y de una legitimidad como para ser considerado frente al nuevo constitucionalismo historicista castellano y al nuevo constitucionalismo liberal surgido a fines del siglo XVIII.

El concepto de Constitución Histórica de Navarra surge en toda su plenitud hacia 1777 de la mano del jurista navarro Juan Bautista de San Martín y Navaz en el contexto de la polémica sobre las quintas de 1770-1777 mantenida con el teórico máximo del constitucionalismo historicista ilustrado castellano, el fiscal

---

[1] Sobre el estatus de Navarra dentro de la monarquía hispánica hasta 1839 pueden verse las siguientes obras: FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., *La monarquía española y el gobierno del Reino de Navarra, 1512-1808*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1991; FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., *Historia de Navarra.* III. *Pervivencia y Renacimiento*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1994; MONREAL ZIA, J. M., «Las instituciones del reino de Navarra durante la Edad Moderna (1512-1808)», *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 46-2, 2001, pp. 685-744; MONREAL ZIA, G. y JIMENO ARANGUREN, R., *Textos históricos-jurídicos navarros.* II. *Historia Moderna*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2011; GALÁN LORDA, M. y ARREGUI ZAMORANO, P. (Coords.), *Navarra en la Monarquía Hispánica: algunos elementos clave de su integración*, Pamplona, Aranzadi, 2017. Sobre la articulación de la monarquía hispánica puede verse ARRIETA ALBERDI, J., «Las formas de vinculación a la Monarquía y de relación entre sus reinos y coronas en la España de los Austrias», GARCÍA GARCÍA, B. J. y ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, A. (Coords), *La monarquía de las naciones. Patria, nación y naturaleza en la monarquía de España*, Madrid, Fundación Carlos de Amberes, 2004, pp. 303-325.

[2] MIKELARENA, F., «Actitudes y discursos sobre las Cortes y las bases de la Constitución Histórica de Navarra entre 1770 y 1843», JIMENO ARANGUREN, R. (ed.), *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna,* Valencia, Tirant Lo Blanch/Parlamento de Navarra, 2021, pp. 782-791; GARCÍA PÉREZ, R. D., *Antes leyes que reyes. Cultura jurídica y constitución política en la Edad Moderna (Navarra, 1512-1808)*, Milano, Giuffrè Editore, 2008, pp. 125-132, 284-286, 292-293, 297-301, 418-426.

Campomanes, la figura principal del gobierno de Carlos III[3]. Mientras la perspectiva de San Martín concuerda con la denominada «concepción tradicional austracista de la monarquía de España», la de Campomanes respondía a una novedosa «concepción monárquico-ilustrada de la nación española»[4].

En su texto San Martín y Navaz subraya la vigencia del pacto originario, suscrito entre el primer rey de Navarra y los nobles navarros, renovado por los monarcas posteriores, también por los titulares de la Monarquía Hispánica tras la conquista de 1512. Se resumía el respeto a los fueros navarros mediante el cumplimiento de ocho puntos nucleares, del que el más relevante era el de que rey se comprometía a mantener aquellos o a mejorarlos incluso. Además, se explicitaba que los monarcas castellanos tras la anexión de Navarra habían pactado que el reino de Navarra permanecería como «Reyno separado y de por sí» con un estatus de eqüeprincipalidad. Para San Martín esos pactos asumían un carácter de leyes fundamentales garantizadas de cara a futuro en la medida en que cualquier novedad normativa relevante que entrara dentro de la categoría de *fecho granado* tenía forzosamente que ser acordada entre el monarca y los Tres Estados navarros. Esas leyes fundamentales adoptaban la naturaleza de derecho positivo y conformaban los ejes esenciales de una Constitución (histórica), así denominada explícitamente, de una marcada impronta pactista conforme al escolasticismo de la Edad Moderna. Para San Martín, frente a los objetivos de uniformización legal pretendidos por Campomanes a partir de la extensión a Navarra del *derecho general de España,* la monarquía española debía ser entendida como nación de naciones y el gobierno estaba obligado a respetar los diferentes marcos jurídicopolíticoinstitucionales existentes en el seno de aquélla. Como consecuencia de la relación eqüeprincipal entre el reino de Navarra y el reino de Castilla «cada Reyno, cada estado, o cada Pueblo en quanto a sus cosas peculiares» debía «regirse por aquellas privativas reglas que le caracterizan» y Navarra disponía de «sus privativas Leyes, y derecho que le ha constituído un estado separado, y de por sí, en cuyo govierno, y en cuyas cosas peculiares, ningún otro ha tenido ni tiene, ni puede tener intervención» en la medida en que «ningún derecho de un estado, puede tener fuerza para otro». En la respuesta que transmitió a los reparos que se hicieron a su borrador de representación, San Martín y Navaz remarcó más incisivamente todavía su visión radicalmente pactista: en relación con las cosas de Navarra «el Rey ni es Legislador, ni es fuente, ni es alma, ni es origen de las Leyes por sí solo, sino es unido íntimamente con el Reyno» y la función del monarca no es «de Legislador Supremo, sino de Colegislador»[5].

Como es sabido, el concepto de *Constitución histórica* manejado por Campomanes y por San Martín y Navaz se identifica con el de *Verfassung* o consti-

[3] Mikelarena, F., «Discursos en torno a la Constitución Histórica de Navarra hasta 1813. Origen del concepto y adaptaciones a un contexto cambiante», *Iura Vasconiae*, 8, 2011, pp. 90-113.

[4] Fernández Sebastián, J., «España, monarquía y nación. Cuatro concepciones de la comunidad política española entre el Antiguo Régimen y la Revolución liberal», *Studia Historica-Historia Contemporánea*, XII, 1994, pp. 48-58.

[5] Mikelarena, F., «Discursos en torno...», pp. 90-113.

tución material o política planteado por Otto Brünner y Carl Schmitt en el siglo XX y que hacía referencia a la articulación de los poderes en la Edad Media y en la Edad Moderna dentro de cada reino en contextos habituales de monarquías compuestas. Ese concepto difiere del concepto racional-normativo de Constitución del constitucionalismo liberal (llamado en alemán *Konstitution* para aludir al texto legal supremo de los sistemas constitucionalistas de los estados liberales contemporáneos)[6]. Mientras el concepto de constitución histórica surge de entender el concepto de Constitución como «el resultado de un proceso histórico que a lo largo de los siglos iría moldeando una norma que en su esencia acaba por convertirse en intangible», la Constitución racional-normativa del constitucionalismo liberal se concibe como un sistema de normas derivado de un acto de voluntad constituyente que se dirige a configurar los órganos estatales, sus competencias y relaciones recíprocas y «desligado de ataduras históricas y sociológicas, que no resultan vinculantes, aunque puedan tomarse como referente»[7].

Posteriormente diferentes autores emplearon el concepto de «Constitución de Navarra», presentando resúmenes sintéticos de la misma. Hacia 1801 Cristóbal María Cortés y Vitas, que entre 1797 y 1801 fue componente de la Diputación del Reino por el brazo de las Universidades y que en aquellos años convulsos tuvo un papel político indudable que se superpuso a su faceta literaria por la que es más conocido, redactó un documento titulado *Constitución de Navarra. Ydea sucinta de la constitución de Navarra* en el que insistía en las bases esenciales de la misma en línea con lo apuntado por San Martín y Navaz[8].

En 1808 Alejandro Dolarea, uno de los síndicos del Reino en aquel entonces, confeccionó un texto titulado *Explicación sucinta, pero clara, exacta y fundada de la Constitución del Reino de Navarra* mediante el que se presentaba la misma, con el objetivo de convencer a Napoleón y a sus asesores en la asamblea de Bayona de cara a su mantenimiento, como una constitución paraliberal caracterizada por la separación de poderes y como un sistema de monarquía templada sumamente pactista de soberanía legislativa compartida entre el Rey y las Cortes navarras[9]. Con posterioridad, al año siguiente el mismo Dolarea preparó otro texto similar para la Junta Central, en el contexto de *la Consulta al país*, y del que se conserva un extracto porque el original se extravió[10].

Con posterioridad, disponemos de otros textos en el mismo sentido elaborados por Ángel Sagaseta de Ilúrdoz, síndico del Reino entre 1814 y 1833 y miembro más eminente de la sindicatura en ese periodo, sobre el pactismo radical y la consideración separada de Navarra respecto del resto de la monarquía que guiaba su ideario y su labor asesora: su informe sobre las aduanas del 11 de

---

[6] Fioravanti, M., «Estado y Constitución», Fioravanti, M. (dir.), *El Estado moderno en Europa. Constituciones y derecho*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 18-30.

[7] Fernández Sarasola, I. y Varela Suanzes-Carpegna, J., «Conceptos de constitución en la historia», *Historia Constitucional*, 12, 2011, págs. pp. 489-490.

[8] Mikelarena, F., «La inesperada trayectoria política e institucional de un dramaturgo neoclásico. Sobre Cristóbal María Cortés y Vitas», *Bulletin hispanique*, 114-1, 2012, pp. 186-190.

[9] Mikelarena, F., «Discursos en torno...», pp. 116-136.

[10] *Ibidem*, pp. 136-139.

marzo de 1818; su dictamen de 1823 sobre la soberanía del rey en relación con los responsables de la edición, de ideología ultraabsolutista, de la *Gaceta Real del Reino de Navarra;* y su folleto de 1840 del que luego hablaremos[11].

III. LAS POSICIONES DEFENDIDAS POR LA DIPUTACIÓN DEL REINO EN CASO DE ALTERACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE NAVARRA

En todos los memoriales y representaciones del periodo 1780-1834 la Diputación del Reino y las Cortes argumentarán sobre la base de los cánones constitucionales propios del reino para hacer valer sus posiciones, denotando la plena asunción del concepto de Constitución de Navarra. Asimismo, incidirán sobre todo en ellos cuando se tuvieron que enfrentar a las convocatorias de asambleas parlamentarias generales españolas convocadas para la elaboración de textos constitucionales para el conjunto de la monarquía.

En el caso de la Asamblea de Bayona la Diputación del Reino, tras resistirse a enviar representantes por no poder en principio representar en *cuerpo extraño*, insistió en varias ocasiones, la última en la Exposición Final presentada el 24 de junio, en la necesidad de convocar a las Cortes navarras para sancionar el texto constitucional surgido de aquella reunión. En el caso del proceso constituyente gaditano, la Diputación del Reino intentó en 1813 paliar su absoluta marginación del mismo, así como el hecho de la abolición tácita de la Constitución navarra al ser ignorada por la Constitución de 1812, y solicitó permiso para que las Cortes navarras fueran convocadas para acometer la jura de esta última, procedimiento este del que aquellas habían sido obviadas, a diferencia de las Juntas Generales de Vascongadas, en el Decreto CXXXIX de 18 de marzo de 1812. Según los testimonios de las actas secretas del congreso gaditano, la petición la formularon representantes de la Diputación del Reino y fue desechada por ser las Cortes navarras «legislativas» y no poder permitirse su reunión «pues esto sería hacer compatibles dos Cuerpos legislativos en un mismo Estado». El hecho de la existencia de esa solicitud fue recordada por algunas personas. Por ejemplo, en la representación elaborada por la corporación provincial en mayo de 1814 para la reposición de los fueros y entregada a Fernando VII por los hermanos Elío, en la que también se remarcó la falta de legitimidad de la Constitución de Cádiz en relación con Navarra por el rechazo a que fuera discutida por los Tres Estados navarros. Un cuarto de siglo después, el conde de Ezpeleta volvería sobre ello en el curso del debate en el Senado de la Ley de 25 octubre de 1839[12].

---

[11] Mikelarena, F., «El foralismo radical de Ángel Sagaseta de Ilurdoz ante el absolutismo centralizador de Fernando VII», *Tiempos Modernos. Revista Electrónica de Historia Moderna*, 34, 2017, pp. 283-288.

[12] Mikelarena, F., «Las apelaciones ante las asambleas parlamentarias españolas al respeto a la Constitución histórica propia por parte de la Diputación de Navarra en Bayona y Cádiz», *Historia Constitucional. Revista Electrónica de Historia Constitucional,* 16, 2015, pp. 133-176.

En marzo de 1820 fue Florencio García Goyena, compañero de Sagaseta de Ilúrdoz desde mayo de 1816 en la sindicatura, delegado de la Diputación del Reino en Madrid y personalidad de signo liberal que en el Trienio y tras 1834 llegaría a cargos relevantes en el seno de la judicatura y de la política, el que indicó que las Cortes navarras debían de poder reunirse para la jura exclusiva de la Constitución de 1812 a fin de que esta fuera legitimada. García Goyena realizó gestiones en el sentido que estamos indicando a través de amigos suyos que estaban en la Junta Provisional Consultiva, pero el torbellino del proceso revolucionario impidió que se materializaran. Esa propuesta de García Goyena también sería recordada en 1839 por el conde de Ezpeleta[13].

Por otro lado, la Diputación del Reino mantuvo posturas similares a las antedichas ante el Estatuto Real de 1834, tal y como se advierte en sus actas y en las *Memorias* del barón de Bigüézal, posteriormente conde de Guenduláin, a la sazón miembro de aquella. De forma similar, en 1839 Biguézal, desde el liberalismo moderado, sostuvo que «un País verdaderamente constitucional, que hasta el año 1833 había estado en posesión de todas las formas y actos políticos, como el de legislar y tener intervención en un Gobierno, no era solamente foral, y por consiguiente no podía reconocer el derecho y la competencia de transigir su Ley fundamental y fundirla en otra, sino en sus Cortes con el Rey»[14].

Desde el liberalismo progresista no se dejará de reconocer que efectivamente los cánones constitucionales navarros obligaban a la convocatoria de las Cortes navarras mencionada por los autores anteriores. No obstante, juzgaban la misma como inútil para los fines perseguidos, y la consideraron un *atolladero*, presumiendo que era totalmente imposible que aquellas adoptaran las medidas imprescindibles para adaptarse al contexto del constitucionalismo liberal. Así, los liberales progresistas navarros apostarán por un proceso de modificación foral compatible con el marco de la Constitución de 1837 que corrigiera los defectos de las instituciones navarras y del estatus políticoinstitucional navarro y posibilitara un engarce positivo con el Estado. En esa línea se manifestó Yanguas y Miranda tanto en su *Prólogo sin libro sobre la monarquía navarra* de 1837 como en su *Análisis Histórico Crítico de los Fueros de Navarra*, publicado en 1838 en Pamplona como folleto y también en el Boletín Oficial provincial[15]. Fulgencio Barrera, uno de los miembros de la comisión negociadora de la ley de 16 de agosto de 1841, también se hizo eco en su *Breve reseña histórica de la Ley de modificación de fueros de Navarra* de las obligaciones de los cánones constitucionales navarros a la hora de acometer cualquier transformación del entramado constitucional del viejo reino, si bien enjuició que era una opción imposible[16].

---

[13] *Ibidem*, pp. 170-171.

[14] Mikelarena, F., «La sublevación de O'Donnell de octubre de 1841 en Navarra», *Historia contemporánea*, 38, 2009, pp. 264-265.

[15] Mikelarena, F., «La cuestión foral en relación con Navarra en la opinión publicada anterior e inmediatamente posterior a la Ley de 25 de octubre de 1839», *Iura Vasconiae*, 9, 2012, pp. 173-185.

[16] Martínez Beloqui, M. S., *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999, pp. 29-30.

De cualquier forma, llama la atención que desde el liberalismo progresista se recalcara que los motivos para no contar con las Cortes navarras estaban exclusivamente ligados a su estructura, conformación y a la desconfianza que por ello suscitaban en relación con su capacidad para autorreformarse. Ni Yanguas ni sus compañeros mencionaron nunca que desde 1813 la ortodoxia del pensamiento liberal español había dictaminado que no podían ser convocadas porque ello sería reconocer la existencia de dos cuerpos legislativos en el mismo Estado.

IV. LA DENUNCIA DE SAGASETA DE ILURDOZ DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN EL PROCESO DE MODIFICACIÓN DE FUEROS

En su origen el reintegracionismo foral partió de la denuncia del procedimiento seguido en el proceso de modificación de fueros[17], calificando al mismo de ilegal e ilegítimo a través de una argumentación fundamentada en los cánones constitucionales propios, de cara a un eventual regreso al estatus políticoinstitucional anterior cuando las circunstancias lo propiciasen, tal y como se intentaría por medio de la sublevación de octubre de 1841. Ese trabajo teórico fue llevado a cabo por el exsíndico del Reino Ángel Sagaseta de Ilurdoz, la principal personalidad del bando carlista en la trama civil en dicha conspiración. En paralelo al debate que condujo a que la ley de 25 de octubre de 1839 fuera aprobada, Sagaseta de Ilurdoz escribió desde su destierro en Valencia en diciembre de aquel año un folleto que vería la luz en Pamplona al año siguiente y en el que se recordaban los requerimientos que los cánones constitucionales del Reino establecían para cualquier modificación del estatus políticoinstitucional de Navarra. Esa obra se titulaba *Fueros fundamentales del reino de Navarra y Defensa legal de los mismos*[18]. La obra fue secuestrada inmediatamente por las autoridades, razón por la cual, como veremos, existen poquísimos ejemplares en bibliotecas a cuyo catálogo se puede acceder. En la documentación sobre la trama civil del alzamiento de octubre de 1841 que se conserva en el Archivo Municipal de Pamplona se dice de Sagaseta de Ilurdoz que es «carlista consumado y hombre de mucha influencia por sus relaciones y riqueza. Fue desterrado en la guerra anterior por su mala conducta política y por ser íntimo amigo de

[17] Sobre el proceso de modificación de fueros en Navarra y las leyes de 1837 y 1841, pueden verse las siguientes obras: Del Burgo Tajadura,J. I., *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona, Diputación Foral de Navarra/Aranzadi, 1968; Rodriguez Garraza, R., *Navarra de Reino a Provincia (1828-1841)*, Pamplona, EUNSA/Institución Príncipe de Viana, 1968; Martínez Tomaś, A., *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra,* San Sebastián, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2014; Mina Apat, M. C., *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, Alianza, 1981; Olábarri Gortázar, I., «La controversia en torno a la ley de modificación de Fueros (*Ley Paccionada*) de 16 de agosto de 1841», *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía*, 19, 1992, pp. 30-60; Mikelarena, F., «La cuestión foral...»; Martínez Beloqui, M. S., *Navarra, el Estado...*

[18] Sagaseta de Ilurdoz, A., *Fueros fundamentales del reino de Navarra y Defensa legal de los mismos*, Pamplona, Imprenta de Francisco de Erasun, 1840.

Zumalacárregui [, siendo] el autor del folleto incendiario en favor de los fueros netos, que se recojió por el Gefe Político Arteta»[19].

No vamos a extendernos aquí sobre la biografía de Sagaseta de Ilurdoz por haberlo hecho en otro lugar[20].

El folleto de Sagaseta consta de dos secciones. En la primera de ellas resume en 13 títulos y 63 artículos los postulados esenciales de la Constitución Histórica de Navarra, esgrimiéndola como algo en vigor y que se erigía como la legalidad constitucional que había forzosamente que respetar en Navarra. Los aspectos más importantes que se remarcan son: el carácter eqüeprincipal de la unión entre el Reino de Navarra y la Corona de Castilla, «reteniendo cada uno su naturaleza antigua así en Leyes, como en territorio y gobierno» (Art. 2); la permanencia desde 1512 de Navarra como «Reino de por sí», manteniendo su legislación propia y como «Reino distinto en territorio, jurisdicción, Jueces y gobierno de los demás Reinos del Rey de España» (Art. 3); la cosoberanía legislativa de las Cortes de Navarra con el monarca (Art. 10); y la necesidad de que las Leyes se hicieran «a pedimento, y con voluntad, consentimiento y otorgamiento de los tres Estados» (Art. 11).

En la segunda parte del folleto, Sagaseta de Ilurdoz subraya que, como consecuencia de la legalidad constitucional propia, las Cortes españolas debían haberse limitado al reconocimiento íntegro y completo de los fueros, sin perjuicio de que pudieran haber aconsejado al legislativo navarro para una reforma de los mismos que considerara la «libertad nacional» de los españoles y lo que pudiera ser más conveniente para «formar una misma familia». En conformidad con el estatus de Navarra dentro de la monarquía hispánica en los tres siglos anteriores por el que el Reino navarro era una monarquía constitucional de por sí, unida eqüeprincipalmente a la Corona de Castilla, Sagaseta comenta que «ningún otro reino, por estenso que sea, por formidable que aparezca, tiene derecho para dictar providencias al mismo, introducir novedades, confirmar ni modificar sus Fueros o Constitución, sujetarlos a convenio, ni variar la Diputación permanente, sean todo lo defectuosos que se quiera, necesiten enhorabuena reformas, reclámenlas imperiosamente las tan ponderadas luces del siglo: todo ello será peculiar y privativo de los tres Estados de dicho reino, obrando por sí solos, sin fuerza, sin intervención, sin concurso de ningún otro reino». Para reforzar sus argumentos, Sagaseta menciona los ejemplos, como monarquías constitucionales confederadas, de Escandinavia y de Austria-Hungría, para terminar concluyendo que «Si Navarra necesita reformas, si le conviene variar su Constitución, y establecer nueva unión con la Corona de Castilla lo sabrán hacer sus tres Estados: no hay otro medio justo, legítimo, estable y político. El Reino de Navarra legítimamente congregado no ha autorizado a persona ni corporación alguna para que pueda variar sus Fueros: no necesita que nadie por autoridad propia le introduzca mejoras, aunque sean reales y efectivas: tiene derecho de gobernarse de por sí, y tiene dadas pruebas inequívocas de que sabe adoptar las medidas que reclaman las luces del siglo».

---

[19] Archivo Municipal de Pamplona (AMP), Guerra, Milicia Nacional, Legajo 168, documento 135.

[20] Mikelarena, F., «El foralismo radical …», pp. 278-281.

Carecemos prácticamente de testimonios sobre la recepción de las tesis de Sagaseta entre la opinión pública navarra en el plano temporal más inmediato. La única excepción es la carta de apoyo de Benito Antillón, exmiembro de la Diputación del Reino, en la que indicaba su estupefacción por la prohibición del opúsculo por querer «probar que el Reyno de Nabarra tiene una constitución y tan respetable como lo puede ser la de la Gran Bretaña y que sus relaciones y unión y tratados con la España constitucional deben ser los mismos que fueron con la Monarquía absoluta de España»[21].

Las posturas de Sagaseta de Ilurdoz en pro de los cánones de la Constitución Histórica de Navarra que dictaban que la soberanía legislativa y la capacidad de alteración de aquellos era compartida entre los Tres Estados navarros y el Rey no solo encajaba con los posicionamientos de los autores anteriores que utilizaron la expresión «Constitución de Navarra» para referirse al entramado políticoinstitucional navarro, sino también con la lógica del constitucionalismo autóctono y con los diferentes pronunciamientos de la Diputación del Reino ante las posibilidades de modificación de aquella suscitadas por las asambleas parlamentarias constituyentes españolas en los años y décadas anteriores.

El discurso de Sagaseta de Ilurdoz dará lugar el reintegracionismo o treintaynueveunismo, entendido como recuperación del marco políticoinstitucional previo a la ley de 25 de octubre de 1839 y de restauración de las facultades e instituciones perdidas entonces, reivindicado, como veremos, en Navarra por el carlismo y el nacionalismo, entroncando con lo sucedido en diversas naciones del norte y del centro de Europa entre 1830 y 1905. Se ha advertido que «de la misma manera que en algunos casos las instituciones históricas representativas no se destruyen, sino que se democratizan (Inglaterra 1832, Hungría 1848, Suecia 1866, Finlandia 1905), también se democratiza el concepto de derecho histórico, tanto en la doctrina como en la práctica. Así, por ejemplo, cuando Noruega pretende su plena independencia respecto de Suecia, a la que se encontraba unida desde 1814 en virtud del Tratado de Kiel, se invocan los derechos históricos del antiguo Reino y de su pueblo, muestra de la operatividad democrática de la categoría de derecho histórico al servicio de la verdadera autodeterminación nacional»[22]. En esos países la utilización de los derechos históricos respondió a «una típica tradición inventada o, si se prefiere, un replanteamiento de la historia y no una herencia de la misma, como corresponde a la afirmación de una identidad nacional» ya que «con ocasión de las transformaciones sociales que destruyen las antiguas pautas institucionales, se dan casos de adaptación a las nuevas situaciones que adoptan la forma de referencia a las antiguas o, en otras palabras, se utilizan materiales antiguos con un propósito nuevo: responder a situaciones también nuevas»[23]. Miguel Herrero aludió al papel desempe-

---

[21] Citado por García-Sanz Marcotegui, A., *El fuerismo constitucional y la Diputación de Navarra (1841-1923),* Pamplona, Gobierno de Navarra, 2011, pp. 69-70.

[22] Herrero y Rodríguez De Miñón, M., *Idea de los Derechos Históricos. Discurso leído en el acto de su Recepción como Académico de Número en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en la Sesión del 9 de Abril de 1991*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1991, p. 33.

[23] *Ibidem*.

ñado por los formuladores centroeuropeos de la tesis de los Derechos Históricos como el conde Scecsen o como Joseph van Eótvos en relación con la reivindicación de los mismos, tras su desaparición por la acción del absolutismo en unos casos o por los efectos de acuerdos internacionales en otros, reclamando su «restablecimiento y reintegración alegando la imprescriptibilidad de unos derechos de los que la fuerza les privó, pero de los que entendían no habían hecho dejación alguna»[24].

V. LA REIVINDICACIÓN POR LA VÍA ARMADA DE RESTAURACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE NAVARRA. LA TENTATIVA REINTEGRACIONISTA DE OCTUBRE DE 1841

La reivindicación de la restauración de la Constitución de Navarra no se limitó al plano discursivo del folleto de Sagaseta de Ilurdoz. Tal y como demostramos con abundante documentación probatoria hace unos años[25], la primera expresión del Reintegracionismo fue inmediata y por la vía armada, si bien finalmente fracasaría al ser derrotada militarmente. A principios de octubre de 1841 se producía la sublevación de O'Donnell dirigida contra el gobierno de Espartero, que se mantuvo a lo largo de varias semanas del mismo mes y cuyos focos primordiales fueron precisamente Navarra y las Provincias Vascongadas. A menos de dos meses de la aprobación de la ley de 16 de agosto de 1841 que culminaba el proceso de modificación de fueros para Navarra anunciado por la ley de 25 de Octubre de 1839, mediante el que dicho territorio abandonaba su estatus de Reino con instituciones propias para pasar a ser una provincia con cierta autonomía administrativa y fiscal, los alzados hicieron bandera de la Reintegración Foral para conseguir el apoyo de la población vasconavarra, tal y como muestran las proclamas de O'Donell de 2 de octubre, de Montes de Oca del 4 y la del barón de Bigüézal del 10. El trasfondo reintegracionista de la intentona queda corroborado por la circunstancia de que, tal y como se puede comprobar en el procedimiento sumarial militar incoado y en la documentación relativa a la misma cuestión conservada en el ayuntamiento de Pamplona, entre las 93 personas condenadas a muerte en ausencia, y en la trama civil de la conspiración, estaban liberales moderados y carlistas, coaligados para la ocasión, destacando insignes personalidades favorables a la reinstauración del estatus anterior a 1839 como el barón de Bigüézal, entre los primeros, o como el ya citado Ángel Sagaseta de Ilurdoz, entre los segundos. Hay que decir que la Reintegración Foral defendida por los sublevados contemplaba medidas que compaginaban la conformación de un espacio económico propio con el acceso al mercado nacional, y que trataban de compatibilizar los intereses del clero y de los liberales moderados compradores de bienes eclesiástico. En la proclama firmada por Manuel Montes de Oca, fechada en Vitoria el 4 de octubre de 1841,

[24] *Ibidem*, pp. 36-39.

[25] Mikelarena, F., «La sublevación de O'Donnell...», pp. 239-275.

se menciona la implantación de decisiones que hicieran compatible la protección del comercio bilbaíno con la circunstancia de que las manufacturas vasconavarras serían «admitidas a los beneficios de la industria nacional, procurándose medios de que el favor concedido a vuestra laboriosidad no degenere en fraude y granjería perjudicial al resto de los españoles». Por su parte, en la proclama del día 2 de octubre O'Donnell publicada en Pamplona se decía que «la suerte del respetable clero, a quien los revolucionarios pretender arrancar los bienes que le pertenecen, será asegurada como conviene en medio de una nación eminentemente católica» y que «los intereses y derechos adquiridos por los compradores de bienes nacionales serán respetados como deben serlo, y la Reina Regente entrará con el gefe de la iglesia en arreglos para que de ningún modo esperimenten el menor perjuicio los poseedores actuales».

En aquel pronunciamiento convergían dos reclamaciones. La principal, el regreso al estatus políticoinstitucional previo. La secundaria, implícita en la anterior, la denuncia del procedimiento seguido en el proceso de modificación de fueros publicitada el año anterior en el ya mencionado folleto de Sagaseta de Ilurdoz.

VI. LA EXISTENCIA DE UN PRIMER REINTEGRACIONISMO DOCTRINAL. LA HUELLA INMEDIATA DE LAS TESIS DE SAGASETA DE ILURDOZ

El primer reintegracionismo doctrinal, expresado en la denuncia de la ilegitimidad e ilegalidad de las leyes de 1839 y 1841 por no ajustarse a los cánones constitucionales navarros y en la subsiguiente aspiración implícita al regreso al estatus políticoinstitucional anterior, no se extinguió con el fallido intento de 1841. En agosto de 1843, tras la marcha de Espartero al exilio, un folleto publicado por un tal Francisco Javier de Ozcáriz[26] con el título de *Intereses de navarra. Vindicación de los fueros vasco-navarros. Ecsamen de los mismos como sistema político, civil, administrativo y económico: cuestión legal*[27] recogía la polémica entablada a partir de la publicación por el mismo Ozcáriz de un artículo en el periódico pamplonés *La Opinión Nacional* titulado «¿Existe en Navarra el partido fuerista?», lo que suscitó la impugnación de Pablo Ilarregui, uno de los miembros de la comisión negociadora del arreglo de 1841, y de José Yanguas y Miranda, diseñador del mismo, en el caso de este último mediante una hoja titulada *Alerta a los navarros* firmada por *Y*[28].

---

[26] La figura de Ozcáriz es bastante desconocida. Sobre él, véase Mikelarena, F., «La sublevación de O'Donnell...», p. 270, nota 106 y García-Sanz Marcotegui, Á., *El fuerismo constitucional,* pp. 76-101.

[27] *Intereses de Navarra. Vindicación de los fueros vasco-navarros. Ecsamen de los mismos como sistema político, civil, administrativo y económico: cuestión legal por d. Francisco Javier de Ozcáriz*, Pamplona, por el Regente Zenón Garayoa, 1843. Al igual que sucede con el de Sagaseta, de este folleto solamente se conserva un ejemplar en bibliotecas públicas o privadas catalogadas con fondos públicas, si bien en este caso en el fondo histórico de la biblioteca de la UPNA.

[28] Y., *Alerta a los Navarros*, Pamplona, Imprenta de Francisco Erasun, 1843.

Ozcáriz aparece como un discípulo de Sagaseta de Ilurdoz al subrayar la naturaleza ilegítima del proceso de modificación de fueros, tildando a los negociadores de 1841 como de «aniquiladores» de los mismos y afirmando que solo las Cortes de Navarra podían haber designado comisionados para ello. En el largo prólogo del folleto, después de asentar que su razonamiento descansaba en su percepción de «que *la actual situación política del reino de Navarra y de las provincias Vascongadas es violenta, anormal, anárquica e ilegítima en sus relaciones y correspondencias con el gobierno central de la Península*», Ozcáriz alaba el opúsculo de Sagaseta y reproduce buena parte de los párrafos de la segunda parte del mismo, saltándose la censura de la que dicha obra había sido objeto. Ozcáriz también refuta las acusaciones de Ilarregui y de Yanguas y Miranda, centradas estas en que aquel trabajaba a favor de Francia y en pro de una nueva contienda fratricida, a la par que insistían en la bondad del proceso de modificación de fueros y de la actitud de los negociadores del mismo por no haber otra alternativa a causa de las deficiencias intrínsecas de las Cortes de Navarra.

VII. LA DIFUMINACIÓN DE LA MEMORIA DE LA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA DE NAVARRA Y DE LAS TESIS DE SAGASETA DE ILURDOZ

A partir de 1843 y hasta 1900 se atestigua una difuminación de la memoria de la Constitución Histórica de Navarra y de las tesis de Sagaseta de Ilurdoz acerca de la ilegalidad e ilegitimidad del proceso de modificación de fueros de 1839-1841.

Obviamente a ello coadyuvó el secuestro del folleto del antiguo síndico, que motivó la práctica desaparición de su circulación entre los lectores navarros. Un buen indicador de ello es la escasa existencia de ejemplares de este en bibliotecas públicas o en bibliotecas privadas que han sido catalogadas por los poderes públicos. En la actualidad se conservan muy pocos ejemplares de la edición de 1840. En nuestra búsqueda en catálogos colectivos de bibliotecas solo hemos hallado cinco: que se encuentran en la Biblioteca de José María Azcona, en la de la Real Colegiata de Roncesvalles, en la Biblioteca Nacional de Madrid, en la Biblioteca de Catalunya, y en el Fondo Antiguo de la Universidad Pública de Navarra. Por otra parte, de una segunda edición, en Madrid en 1869 en la imprenta de Anastasio Moreno, presumiblemente por la iniciativa de Cruz Ochoa de Zabalegui, director de *La Legitimidad* y de *El Legitimista Español*, periódicos carlistas que se imprimían en dicho taller, solamente se conserva un ejemplar en la Biblioteca de Navarra.

Asimismo, aunque en las décadas posteriores el folleto de Sagaseta se publicó íntegramente en algunas publicaciones y revistas, ello no facilitó la circulación de sus ideas *in extenso*. Lo recogieron Juan Mañé y Flaquer en el volumen primero, dedicado a Navarra, de su obra *El Oasis: Viaje al País de los Fueros* (Barcelona, Imprenta de Jaime Jepús [sic] Roviralta, 1878-1880, 3 volúmenes); la revista *La España Regional* en 1889; y Hermilio de Olóriz ya entra-

do el siglo xx en su monografía *Navarra en la Guerra de la Independencia: biografía del guerrillero D. Francisco Espoz (Espoz y Mina) y noticia de la abolición y restablecimiento del régimen foral* (Pamplona, N. Aramburu, 1910). También hay que decir que la primera parte de dicho opúsculo, el relativo a la descripción de la Constitución de Navarra, sin la segunda, más argumentativa y sediciosa, referida a la ilegitimidad e ilegalidad del proceso de modificación foral de 1839-1841, fue reproducida en más ocasiones: en la Vida de Zumalacárregui de José Antonio de Zaratiegui, de 1845; en el periódico *El País Vasco-Navarra: Jaungoicoa eta fueroac* en octubre de 1870; en el número 5 de 1882 de la *Revista Euskara*; en el tomo II de la obra de Pedro de Madrazo *España. Los monumentos y artes. Su naturaleza e Historia. Navarra y Logroño* (Barcelona, Establecimiento Tipográfico-Editorial de Daniel Cortezo y C., 1886); y en el número 18 de 1888 de la *Revista Euskal-Erria*.

El reintegracionismo doctrinal estricto, expresado, como decimos, en la denuncia de la ilegitimidad e ilegalidad de las leyes de 1839 y 1841 por no ajustarse a los cánones constitucionales navarros y en la subsiguiente aspiración implícita al regreso al estatus políticoinstitucional anterior, solamente revivió en las décadas posteriores en el caso de los carlistas en el contexto del sexenio democrático. Cruz Ochoa de Zabalegui, quien, como se dijo, habría colaborado en la reedición del folleto de Sagaseta, en su manifiesto a los navarros de 1 de diciembre de 1868 ante las elecciones a diputados de Cortes, recogido en *La Iberia* de 6 del mismo mes, apeló, en pro de la religión y en contra de la revolución, a que apoyasen a los miembros de su candidatura que se comprometían «a reivindicar para el reino de Navarra sus Fueros en toda su integridad, con el esplendor que tenían antes de la muerte» de Fernando VII. Asimismo, tres años después, en su folleto *La Voz de Navarra contra un folleto liberal por un navarro neto* (Madrid, Imprenta de R. Larajos, 1871) y que gira en torno a la supresión de la contribución del culto y clero en Navarra, Ochoa de Zabalegui se hizo eco de las tesis, en apoyo de su ideario ultracatólico, del antiguo síndico del Reino, sin citarlo, en relación con la ilegitimidad del arreglo de 1839, pero no mencionó la reivindicación reintegracionista.

Dicha reivindicación también fue expresada en el manifiesto del partido monárquico-católico de diciembre de 1868 en el que se planteaba el restablecimiento y conservación de nuestra constitución foral «en su pureza antigua», supeditándola a la defensa del catolicismo como primera obligación[29]. Asimismo, el carlista Joaquín María Múzquiz en su folleto *Consulta a los electores de Estella de su diputado á Cortes* (Madrid, Imprenta de Alejandro Gómez Fuentenebro, 1871), después de criticar de forma tenue la ilegalidad del acuerdo de 1841 y de desechar otras opciones, entre ellas la independencia, planteaba una Concordia Constitucional a acordar entre el gobierno de Madrid y los diputados navarros que suponía un sucedáneo de reintegracionismo: el Reino de Navarra dispondría de unas Cortes propias elegidas por sufragio universal, que

[29] El manifiesto se recogió en Joaquín María Múzquiz en su folleto *Consulta a los electores de Estella de su diputado a Cortes* (Madrid, Imprenta de Alejandro Gómez Fuentenebro, 1871, pp. 38-39).

no tendrían capacidad legislativa plena sino limitada a la administración económica de la provincia y a las facultades políticas cedidas por el Estado a las Diputaciones provinciales. También nombrarían a la Diputación Permanente del Reino, así como a siete diputados que representarían a Navarra en las Cortes Generales españolas.

De forma llamativa no hay ninguna huella de Sagaseta de Ilurdoz en Serafín Olave. Y ello a pesar de que en *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 autonomia sin perjuicio de la unidad nacional* (Madrid, Imprenta de la Nueva Prensa, 1870) criticó que la revolución liberal se equivocara al no respetar la existencia legal de las Cortes de Navarra, siendo favorable a un marco de cierta soberanía compartida entre aquellas y el parlamento español al afirmar que en cada uno de los episodios convulsos del siglo XIX Navarra debía de haber convocado «sus Cortes, tomando la iniciativa su diputación foral» «y esto hecho, concurrir por medio de su representación legal, en las provincias españolas, a la instalación y reconocimiento de los nuevos poderes nacionales»[30]. De cualquier forma, Olave no penetró en terreno embarrado y no se refirió en absoluto a lo concerniente a cómo se negoció o pudo haberse negociado la ley de 1839, ciñéndose exclusivamente al proceso de negociación posterior de la ley de 1841.

Por su parte, personalidades relevantes de los eúskaros recogieron las ideas de Sagaseta de Ilurdoz sobre la ilegalidad del proceso de modificación de fueros, pero no hablaron de reintegracionismo. Hermilio de Olóriz, sin mencionarlo, comentó en *Fundamento y Defensa de los Fueros* (Pamplona, Imprenta de Román Velandia, 1880) que la modificación de fueros solo competía a la Cortes navarras y que el Gobierno tras usurpar las competencias de estas simuló con el decreto de 20 de noviembre de 1839 que el arreglo se hacía por concierto, criticándose de forma tenue la actitud de los diputados negociadores. Mucho más explícitamente se refirió Arturo Campión, político y polígrafo, a Sagaseta de Ilurdoz. En su artículo «Como fue proclamada reina de Nabarra D.ª Isabel II de Castilla» publicado en *La España Regional*, así como en *El Aralar* desde el 13 de junio de 1894, habla de su «irrebatible folleto» «contra las funestas transacciones que originaron la Ley de 16 de Agosto de 1841»[31]. Sin embargo, mucha mayor afinidad con el síndico mostró Campión en su Discurso en el Congreso de los Diputados el día 22 de julio de 1893[32]. En él añadió que las Cortes españolas de 1839 no podían abolir los fueros navarros ni confirmarlos, sino solo reconocerlos porque no tenían soberanía sobre Navarra, de forma que, citando explícitamente a Sagaseta de Ilurdoz, concluyó que la ley de 1841 «foralmente hablando, fue nula porque no intervinieron en ella las Cortes de Navarra con el

---

[30] OLAVE DÍEZ, S., *El pacto político como fundamento histórico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestacion legal de la soberanía independiente de Navarra en unas épocas y en otras de su autonomia sin perjuicio de la unidad nacional*, Imprenta de la Nueva Prensa, Madrid, 1870, p. 169.

[31] *La España Regional*, 1892, VIII, XII, pp. 228-229.

[32] Ese discurso se reprodujo en *El Eco de Navarra* el 5 de agosto de 1893.

Rey, únicos poderes a quienes competía». Con todo, en dicho discurso Campión se limitó a plantear que en 1839 se pudieron haber diseñado fórmulas de constitucionalismo creativo de difícil encaje en la España de mediados del siglo XIX, por medio de, en línea con las ideas de Olave, «la subsistencia íntegra de la constitución nabarra» mediante «una de esas formas compuestas del Estado que la ciencia política y la experiencia política conocen y usan, podía, por ejemplo, subsistir el Parlamento nabarro y estar representada Nabarra en las Cortes Generales, como propone ahora (…) Gladstone para Irlanda»[33].

Ya en el siglo XX, en 1901, el sacerdote Natalio Sarasa en *La tesis católica en Navarra o sea el programa de los católicos navarros* recogerá las ideas de Sagaseta al señalar que la ley de 1841 fue foralmente nula, si bien la reivindicó como mal menor y por haber sido legitimada por el curso del tiempo[34].

VIII. EL TRIUNFO DEL DISCURSO CUARENTAYUNISTA ENTRE 1843 Y 1900

Paralelamente, entre 1843 y 1900 se produce el triunfo del discurso cuarentayunista que, fomentado por la Diputación y las instancias oficiales, promovió el olvido de la reivindicación de la antigua Constitución de Navarra y de los cánones constitucionales autóctonos como esencia de los derechos históricos navarros, sobre todo porque comprometían el fundamento legal de la transacción de 1839-1841. A la vez, se construyó un fuerismo que identificaba al mismo con la solución de 1841, legitimándola, además de por la mención de la imposibilidad de recurrir a las Cortes navarras y de otras consideraciones prácticas sobre los beneficios de los contenidos conseguidos en la nueva foralidad, por medio de dos argumentos: el primero, el de que la Diputación negociadora de la misma era una autoridad legítima; el segundo, que la ley de 16 de agosto de 1841 había sido una ley paccionada.

Fulgencio Barrera, uno de sus negociadores, en su *Breve reseña histórica* subrayó que la Diputación Provincial electa era en aquel momento la auténtica autoridad representativa de Navarra, subrayando la elevada concurrencia de los votantes en las elecciones que la eligieron, si bien, en rigor, de los 13.135 electores (que suponían el 5 % de la población total) acudieron a las urnas 7.977, o sea, alrededor del 3,5 % del censo[35]. En su respuesta a Ozcáriz, recogida en el folleto citado de dicho autor, Pablo Ilarregui, otro de los negociadores, negó que al pueblo navarro se le hubiera arrancado su Constitución, afirmando que solo con la de 1837 podía «ser feliz», y alegó que «nadie echó de menos las Cortes de Navarra para decidir la cuestión porque todo el mundo vio que esto era imposible» y que Navarra eligió la opción de negociar por medio de los diputa-

[33] Campión, A., *Discursos políticos y literarios*, Imprenta y Librería de Erice y García, Pamplona, 1909, pp. 98-100.

[34] *La Tesis Católica en Navarra o sea el Programa de los Católicos navarros por un Navarro*, Pamplona, Imprenta y Librería de Erice y García, 1901, pp. 40-41.

[35] Martínez Beloqui, M. S., *Navarra, el Estado …,* pp. 29-30.

dos provinciales. Esos argumentos recuerdan los que el mismo Ilarregui proporcionó en 1872 en su *Memoria sobre la Ley de modificación de los fueros de Navarra* al subrayar que la Diputación elegida, y que llevó a cabo la negociación, estaba «revestida de unas facultades extraordinarias *por el voto del pueblo navarro*» por lo que «sus actos llevaron el sello de la legitimidad en todo aquello que estaba conforme con los amplios poderes conferidos en virtud de la convocatoria». El mismo Ilarregui replicó al manifiesto de Cruz Ochoa de Zabalegui con otro, también publicado en el mismo número de *La Iberia*, en el que calificaba la propuesta reintegracionista carlista de «restauración de los fueros en toda su integridad» como «un absurdo mayúsculo».

José Alonso en 1848 afirmó que la ley de 1841 había sido «una ley paccionada, una ley que es un verdadero convenio o pacto entre el poder supremo de la nación y aquella provincia (...). Los comisionados de la Diputación y el Gobierno conferenciaron sobre lo que había de alterarse y conservarse [de los Fueros]; en las conferencias se causó un convenio; se convinieron con este en lo que había de alterarse y conservarse; y este convenio fue el que, como proyecto de ley, presentó el Gobierno a las Cortes, el que con ninguna enmienda en lo sustancial fue aprobado por ellas y después sancionado por la Corona (…). Las leyes de esta clase no pueden alterarse ni variarse, sino al modo de los contratos bilaterales, a saber: del modo mismo, con el mutuo consentimiento con que se formaron»[36]. Asimismo, Ilarregui en 1872 comentó que si dicha ley «no fue producto de un tratado como los que se celebraron entre naciones independientes, tuvo un carácter tan especial y un sello tan peculiar que no puede compararse con ninguna otra». A ello añadió que, en conformidad con la remisión por parte del Gobierno a la Diputación, antes de publicarse, del arreglo convenido con los comisionados navarros para que si estuviera conforme lo firmase y devolviese y en conformidad con el preámbulo del R. D. de 15 de diciembre de 1840, no «hay temeridad ninguna ni la menor impropiedad en llamar convenio al Arreglo foral». «Verdad es que las Cortes pudieron hacer alguna modificación al proyecto del Gobierno cuando se puso a discusión, pero lejos de haber procedido de esta manera, quisieron manifestar su reconocimiento» a Navarra[37].

La victoria del cuarentayunismo coincidió con el asentamiento del régimen foral surgido de la ley de 1841. La posibilidad de interpretaciones dispares de la misma, la escasa fortaleza de los gobiernos del periodo 1845-1860 y el empleo de la foralidad como baza para contrarrestar su utilización por los carlistas posibilitaron un aumento del marco competencial de la Diputación Provincial de Navarra, aunque ello no impidió que se desataran conflictos en materias fiscales, de desamortización de bienes comunales y de propios y de designación de funcionarios y maestros[38]. No obstante, entre 1841 y 1872 se advierte la exis-

---

[36] Alonso, J., *Recopilacion y comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes despues de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*, Madrid, 1848-1849, Estab. literario-tipográfico de Saavedra y Compañia, 1849-1849, v. I, pp. 31-32.

[37] Ilarregui, P., *Memoria sobre la Ley de la modificacion de los fueros de Navarra*, Pamplona, Imprenta Provincial, 1872, pp. 117-118.

[38] Martínez Beloqui, M. S., *Navarra, el Estado …,* pp. 68-71 y 351-353.

tencia de una sensibilidad de temor a perder lo conseguido como la expresada por varios autores. Tomás Jaén en 1854, como diputado a Cortes, planteó a la Diputación la conveniencia de solicitar el reconocimiento constitucional de la ley de 1841 para blindarla[39]. Francisco Javier Baztán Goñi, diputado foral y posteriormente secretario de la Diputación, llegó a sostener en un texto manuscrito de 1860 la naturaleza paccionada de la ley de 1841, surgida de una negociación entre iguales, pero también alertó contra las intenciones de Madrid de laminar el estatus vigente de Navarra y en un tono radicalmente navarrista apuntó que, en la hipótesis de que el gobierno central amenazara la integridad del marco surgido de aquella, Navarra podía llegar a solicitar el auxilio de alguna potencia extranjera si bien consideraba esta posibilidad como algo remoto. Posteriomente, en 1869 combatió en la prensa las propuestas de reintegracionismo de los carlistas, defendiendo la ley de 1841 y su legitimidad[40]. Pablo Ilarregui hizo una analogía de la naturaleza de dicha ley con la de los tratados internacionales y advirtió de los riesgos para la misma del maximalismo carlista[41]. Cayo Escudero Marichalar en su *Manefiesto del rey don Iñigo Ariesta a los navarros* de 1868 hizo una llamada a que no se intentara aumentar los fueros, pues se correría el peligro de perder los existentes[42]. Juan Yanguas Iracheta en el *Escrito Foral de Navarra* de 1867 opinó que el estatus dimanado de la ley de 1841 era menos sólido de lo que se pensaba, aconsejó actuar con prudencia y con «política parda» para no poner aquella ley en riesgo y animó a crear un partido de «navarros para Navarra»[43]. El mismo autor en 1873, en el folleto *¡Viva Navarra!* subrayó el peligro de la derrota de los carlistas para el mantenimiento de la ley de 1841 y sorprendentemente planteó un positivo escenario para Navarra si se unía con Francia[44].

La prueba definitiva del éxito inapelable del discurso cuarentayunista la encontramos en el hecho de que, quizás por miedo a suscitar una reacción adversa, los planteamientos reintegracionistas y el nombre de Sagaseta de Ilurdoz no se mencionaron en absoluto en el movimiento de protesta de 1893-1894 suscitado por las intenciones del Ministro de Hacienda Gamazo (designándose por ello como *Gamazada*) de implantar también en Navarra contribuciones ya existentes en las provincias de régimen común o que se iban a crear de nuevo. Toda Navarra estalló en un clamor, orquestado por la Diputación y por todos los estamentos oficiales, desembocando en nutridas manifestaciones en Pamplona y en muchas localidades más. Numerosísimos ayuntamientos decidieron enton-

[39] García-Sanz Marcotegui, Á., *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1840-1931)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1996, pp. 250-251.

[40] García-Sanz Marcotegui, Á., *El navarrismo liberal. Juan Yanguas Iracheta (1823-1895)*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2008, pp. 94-99.

[41] García-Sanz Marcotegui, Á., Iriarte López, I. y Mikelarena Peña, F., *Historia del navarrismo (1841-1936). Sus relaciones con el vasquismo*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2002, pp. 133-134.

[42] García-Sanz Marcotegui, Á., «Manefiesto del rey don Iñigo Ariesta a los navarros (1868)», *Huarte de San Juan. Geografía e Historia*, 13, 2006, pp. 355-361.

[43] García-Sanz Marcotegui, Á., El *navarrismo liberal* …, pp. 80-84.

[44] *Ibidem*, pp. 124-125.

ces bautizar como *plaza de los fueros* a las plazas principales de sus municipios, convirtiendo en equivalente a la foralidad al marco surgido en 1841. El foralismo que se reivindicó parece haberse limitado al de la defensa del estatus cuarentayunista, no habiendo ni en las protestas ni en las exposiciones dirigidas desde los pueblos ni en las consignas de los motines que hubo, que translucirían un foralismo popular, huellas de treintaynueveunismo alguno[45].

En relación con la aceptación del marco surgido de la ley de 1841, se ha incidido en sus ventajas fiscales y contributivas que beneficiaban sobre todo a las élites[46]. No hay que olvidar tampoco que la Diputación Provincial, colonizada por aquellas, constituía una corporación de solo siete miembros, un número mucho menor al de las demás provincias, que detentaba un poder mucho mayor que el de las demás diputaciones, libre además de cualquier instancia de auditoría de su gestión[47].

IX. EL REGRESO DE UN REINTEGRACIONISMO FORTALECIDO DE LA MANO DEL NACIONALISMO VASCO EN NAVARRA A PARTIR DE 1900

A partir de 1910 el reintegracionismo, y la consideración de los derechos históricos de Navarra como los vigentes antes de 1839 y del proceso de modificación foral como algo ilegal e ilegítimo de acuerdo con lo que marcaban los cánones constitucionales de la Constitución propia, se verán fortalecidos con la expansión del nacionalismo vasco en la provincia.

Por medio del semanario *Napartarra* los nacionalistas vascos de Navarra difundirán en dicho territorio las posiciones oficiales del PNV según las cuales las constituciones históricas de Vascongadas y Navarra se interpretaban como «constituciones originarias (…) expresión de la soberanía ejercida por cada territorio hasta 1839» y la ley de 25 de octubre de 1839 «como el final de la existencia independiente de la nación vasca, conculcada militarmente por España». Esta concepción soberanista de los Fueros se separaba abiertamente de la de los carlistas, tal y como subrayó el propio Sabino Arana, tanto en sus artículos periodísticos como en *El Partido Carlista y los Fueros vasco-navarros*, su principal obra histórico-política. El objetivo nacionalista de restauración del *statu quo* anterior a la ley de 25 de octubre de 1839 como restauración de la soberanía foral se compaginaba con la reivindicación de una confederación

---

[45] García-Sanz Marcotegui, Á., «La insurrección fuerista en 1893. Foralismo oficial versus foralismo popular durante la Gamazada», *Príncipe de Viana*, 185, 1988, pp. 659-708; García-Sanz Marcotegui, A., y Mikelarena, F., «Españolismo, vasquismo y navarrismo foral. Cambios y persistencias en la interpretación de la identidad navarra hasta 1936», *Historia y Política*, 2, 1999, pp. 103-105.

[46] García Zúñiga, M. y De la Torre Campo, J., «Hacienda foral y reforma tributaria Navarra, 1841-1876», *Hacienda pública española*, N.º Extra-1996, pp. 151-165.

[47] García-Sanz Marcotegui, Á., Layana Ilundain, C., Martínez Lacabe, E., Pérez Olaskoaga, M., *Diccionario biográfico de los Diputados forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984),* Pamplona, Gobierno de Navarra, 1998, p. 26.

-independiente de los estados español y francés- de los siete territorios vascos. Después del fallecimiento de Arana, el Programa-Manifiesto aprobado en la Asamblea Nacional del PNV de diciembre de 1906 presentaba la abolición de la ley de 1839 y la reintegración foral como las máximas aspiraciones políticas jeltzales y esa reivindicación continuó siendo el eje central del programa político peneuvista hasta los años treinta, cuando con la República el Estatuto de Autonomía se configuró como el principal objetivo[48].

La difusión de esas posiciones se veía favorecida porque de forma objetiva Navarra era el territorio vasco más adecuado al haber poseído la soberanía legislativa de forma más plena, tal y como remarcaron los doceañistas gaditanos en 1813 al discernir a las Cortes navarras, por disponer de aquella, de las Juntas Generales de Vascongadas. Además, el mensaje reintegracionista contaba con el folleto de Sagaseta de Ilurdoz. De hecho, durante los años diez del siglo XX el semanario nacionalista *Napartarra* publicó de forma separada las dos partes del folleto en diversas ocasiones y los posicionamientos del antiguo síndico del Reino estuvieron presentes en él de forma reiterada. En plena campaña reintegracionista, en noviembre de 1918, las tesis del nacionalismo vasco en Navarra sobre la Reintegración Foral, en gran parte deudoras de Sagaseta, se expondrán con total claridad en la doble hoja titulada *A los navarros* y firmada por «varios navarros que creen en Navarra y desean para ella un futuro mejor»[49]. En ella se mencionan la usurpación del trono y la conquista de Navarra, el estatus de equeprincipalidad entre 1512 y 1839, la soberanía legislativa de las Cortes de Navarra y los parámetros básicos constitucionales navarros, el carácter de engaño de las leyes de 1839 y 1841 y la naturaleza jurídicamente nula de ambas por no haber sido congregado el Parlamento navarro y carecer el español de soberanía para legislar en Navarra, etc. Asimismo, se concretaba el significado de la Reintegración Foral: regreso al estatus anterior a 1839 y recuperación, no de las instituciones en su forma tradicional, sino del «derecho de navarra, su facultad de regirse y gobernarse como ella quiera gobernarse y regirse hoy, mañana», «la cuestión es ser. Que sea Navarra, y que sea como ella quiera». También se rechazaba que la Reintegración Foral equivaliera a separatismo, llegándose a afirmar que se aspiraba «a formar una España fuerte vigorizada por las energías regionales», al igual que lo habían hecho los navarros con anterioridad a 1839, y se negaban los presuntos costes económicos de aquella.

Por otra parte, desde *Napartarra* se insistirá en una larga serie de artículos, iniciada el 16 de septiembre de 1911 y titulada «Los carlistas y los fueros», en las diferencias entre el reintegracionismo nacionalista y el carlista en la línea inaugurada por Sabino Arana, replicando a los artículos sobre el tema publicados por Echave-Sustaeta en *El Pensamiento Navarro* y tildando el enfoque tradicionalista de limitado y fraudulento mediante el análisis de múltiples documentos, entre ellos el *Manifiesto de las minorías carlistas* y el *Catecismo del*

[48] De Pablo, S. y Mees, L., *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, 1895-2005*, Barcelona, Crítica, 2005, pp. 14-15, 35-36, 57 y 120.

[49] *A los navarros,* Pamplona, Imprenta de N. Aramburu, Noviembre de 1918.

carlista o Dios, Patria y Rey del Padre Corbató de 1896, el *Acta Política de Loredán* de 1897, y el programa carlista de 1906.

La resurrección de ese reintegracionismo fortalecido por el nacionalismo vasco se verá más vigorizado si cabe por la circunstancia del apoyo de los carlistas más foralistas a la campaña reintegracionista de 1918[50] por una motivación estratégica de recuperar la mayoría en la Diputación perdida en las últimas elecciones y de no dejar al nacionalismo el monopolio de aquella reivindicación. De esta manera, en *El Pensamiento Navarro* se reproducirá el folleto de Sagaseta de Ilurdoz el 22 de diciembre de 1918, acompañando a numerosos artículos de aquel mes y el anterior de índole reintegracionista con vista a la reunión asamblearia del día 30. Elevando el pensamiento de Sagaseta de Ilurdoz a categoría de dogma, se insistió en la resurrección del legislativo navarro de Antiguo Régimen por ser el único legitimado y se denunciará la ilegitimidad de la Ley de 16 de agosto de 1841 según los parámetros constitucionales autóctonos navarros en conformidad con las pautas interpretativas de aquel. En un llamamiento firmado por la Junta Gestora de la Juventud Pro-Navarra (entre quienes figuraban el tradicionalista Ignacio Baleztena Ascárate y el nacionalista Jesús de Aranzadi, así como otras personas de otros partidos) en pro de la participación en un mitin reintegracionista el día 29, el día anterior al de la celebración de la Asamblea, y que se publicó el 24 de diciembre en *Diario de Navarra*, se remarcaba el carácter fraudulento de la ley de 1839 y las pérdida de la «facultad de regirse» en la misma y de «la libertad» de Navarra, para acabar diciendo en el alegato final: «¡Vivan nuestros sagrados fueros! ¡Vivan nuestras Cortes propias!»[51].

Puede pensarse que en la línea editorial radicalmente historicista y reintegracionista de *El Pensamiento Navarro* durante aquellos meses de 1918-1919 tuvo mucho que ver la figura de su director durante aquellos años, Jesús Etayo Zalduendo. Este dirigió dicho periódico, después de colaborar asiduamente en él, desde el 1 mayo de 1917, fecha de la renuncia del anterior director, Eustaquio Echave-Sustaeta, hasta el 2 de noviembre de 1920. Precisamente Etayo impartiría el 31 de enero de 1919 una charla en el Círculo Tradicionalista titulada *La Reintegración Foral* y que sería publicada, y que se hacía eco indirectamente, sin mencionarlo, de las tesis de Sagaseta de Ilurdoz combinándolo con su posición dentro de la ortodoxia del carlismo españolista que afirmaba la pertenencia de Navarra a España incluso antes de 1512. Si se conseguía que la ley de 1839 fuera derogada, Navarra recobraría «su libertad para regir todos sus asuntos interiores» si bien a su juicio los órganos forales deberían ser modifica-

---

[50] Sobre dicha campaña pueden verse las siguientes obras: Estornés Zubizarreta, I., *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*, *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 14, 1990; Jimeno Jurío, J. M., *Navarra y Vascongadas (1917-1919). Reivindicaciones autonómicas y Reintegración Foral,* Pamplona, Pamiela/Udalbide/ Euskara Kultur Elkargoa, 2008; Mikelarena, F., «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», *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 20, 2019, pp. 623-657.

[51] Mikelarena, F., «El debate sobre la reintegración foral...», pp. 632-636.

dos y adaptados a los tiempos. «De lo que trata, o debe tratar Navarra, es de reclamar facultades de soberanía, suyas, que le fueron detentadas por el Estado con la ayuda de malos navarros que se las entregaron»[52].

X. EL INICIO DE LA REFUTACIÓN EXPLÍCITA DEL REINTEGRACIONISMO POR PARTE DEL SECTOR MENOS FUERISTA DEL CARLISMO Y DE LA DERECHA CONSERVADORA EN LA ASAMBLEA DE PAMPLONA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1918

La campaña reintegracionista de 1918 se saldó con un fracaso al aprobarse por aclamación en la Asamblea de 30 de diciembre una propuesta de 25 personalidades políticas, 17 liberales y 8 carlistas, estos últimos del sector menos fuerista de su formación. La proposición era ambigua y confusa en relación con las peticiones llegadas desde los ayuntamientos navarros sobre la derogación de la ley de 1839, y por extensión de la de 1841, en los dos meses anteriores y que habían dado lugar a la convocatoria de la reunión por parte de la Diputación. Aunque se mencionaba la reintegración foral y se reclamaba que fueran derogadas aquellas leyes que se oponían a la integridad de las facultades forales, no había ninguna referencia concreta a las leyes de 1839 y 1841. De otro lado, se apelaba a la necesidad de que no se produjera ningún quebranto de la unidad de España y de que la recuperación de competencias se ajustara armónicamente a las necesidades y a las facultades del Estado en las materias propias de este. La propuesta incluía asimismo la designación por parte de la Diputación de una comisión que estudiara y propusiera las bases del nuevo régimen. De cualquier forma, dicha comisión finalmente estaría compuesta por cuatro personas entendidas en materias forales que figuraban entre las personalidades que habían presentado la fórmula finalmente aceptada por aquella Asamblea[53].

Esa propuesta que, al cabo de los meses, no desembocaría en nada concreto[54], supuso por su carácter ambiguo un cierto vaciamiento de la cuestión y del mismo concepto de reintegracionismo. Además, el debate acaecido en la asamblea supuso de cara a futuro un grave lastre para los reintegracionistas a causa de las acusaciones de fomento del separatismo que se les hizo. Varios de los promotores de la propuesta finalmente aprobada como Pedro Uranga y Joaquin Beunza[55] insistieron en que la reintegración foral debía de hacerse dentro de la unidad de España, denunciando de forma solapada el separatismo que encubría la reivindicación reintegracionista. Frente a ellos el nacionalista Manuel de Aranzadi recordó que la ley de 25 de octubre de 1839 fue un engaño y que las libertades forales por las que Navarra mantenía sus facultades legislativas, económicas y judiciales, fueron arrebatadas por medio

---

[52] Etayo Zalduendo, J., *La Reintegración Foral de Navarra. Conferencia en el Círculo Carlista, dada el día 31 de enero de 1919*, Pamplona, Casa Editorial Huarte, 1919, pp. 7-11.

[53] Mikelarena, F., «El debate sobre la reintegración foral...», p. 640.

[54] *Ibidem*, p. 642.

[55] *La reintegración foral de Navarra. Acta de la Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918*, Pamplona, Imprenta Provincial, 1919, pp. 17 y 30.

de confusiones. Aranzadi denunció que en las ocasiones en que Navarra, «sacudiendo su apatía en estas materias» había abordado la cuestión reintegracionista se había «notado la falta de fijeza, la falta de criterio definido, la falta de una norma positiva para resolverlo» y mencionó que en la Gamazada se había reivindicado el marco de 1841 que no era en absoluto equivalente a la reintegración foral y afirmó que esta conllevaba la derogación de la ley de 1839, razón por la cual no contemplaba adecuada la fórmula que diferentes personalidades habían llevado para su aprobación a la asamblea. Asimismo, negó que la derogación de esa ley conllevara separación de España e indicó que solamente suponía retrotraerse a la situación anterior de 1839 y vigente desde trescientos años atrás, lo que equivalía a la recuperación de la soberanía plena en los términos de la unión pactada en 1512. En esta línea enjuició que «contraen grave responsabilidad los que creen que el laborar por la reintegración foral puede llevar consigo la menor sombra de separatismo; porque nosotros (…) queremos sustituir á ese vínculo de la fuerza, cual es la ley de 25 de Octubre de 1839, por un vínculo voluntario y por consiguiente de afecto»[56]. Finalmente, Víctor Pradera sería el más arduo defensor del *status quo* vigente, deslizando el peligro separatista que envolvía la derogación de la ley de 1839 al remarcar que se pedía «algo que no es el conjunto de facultades que tenía Navarra» antes de la misma y que se hacía «contra Navarra y contra España». Además, apuntó a la inconveniencia del momento a causa de la crisis revolucionaria y remarcó los costes económicos que conllevaría para Navarra la reintegración foral, así como la imposibilidad de restaurar las antiguas Cortes navarras y los problemas con la foralidad del sufragio universal. También consideró, por último, que «nuestra cuestión foral en su resolución práctica es distinta de la de las otras provincias vascongadas. No hay que mezclarla con ellas y ha de ser tratada con absoluta independencia de los problemas regionalistas de España»[57].

Desde el sector más fuerista del carlismo se refutará la imputación de separatismo que se hacía al reintegracionismo. En un artículo publicado por Premin de Iruña, seudónimo de Ignacio Baleztena Ascárate, en *El Pensamiento Navarro* el 7 de enero de 1919 titulado «Navarra libre, sí; independiente, no!» rechazó que el apoyo del tradicionalismo a la campaña reintegracionista tuviera cualquier atisbo separatista porque regresar al estatus anterior a 1839 no significaba ruptura con España. La acusación se relacionaba con los contenidos de una carta de Víctor Pradera publicada por *Diario de Navarra* el 28 de mayo de 1919 en la que indicaba que el jaimismo reintegracionista «se intoxicó de un nacionalismo que no tenía siquiera la virtud de la franqueza» y con el calificativo de «jaimistas nacionalizantes» acuñado por aquel en el mitin del 6 de enero de 1921 que acompañó a las apertura del Centro Católico Español de Pamplona[58].

La tensión entre los dos sectores del tradicionalismo se mantendrá durante aquellos años. Las críticas de los tradicionalistas praderistas y de la derecha conser-

[56] *Ibidem*, pp. 28-33.

[57] *Ibidem*, pp. 39-51.

[58] Pradera, V., *Por Navarra, para España: discurso pronunciado por el ex-diputado a Cortes por Pamplona Don Víctor Pradera en el acto de inauguración oficial del Centro Católico Español de dicha capital, el día 6 de Enero de 1921*, San Sebastián, Graphos, 1921, p. 5.

vadora a los carlistas reintegracionistas se agudizaron cuando estos últimos acuerden en 1921 constituir la Alianza Foral con los nacionalistas, incorporando la Reintegración Foral como eje programático explícito, tal y como se puede comprobar en el manifiesto dado a conocer en *El Pensamiento Navarro* el 4 de junio de aquel año. De los cinco puntos nucleares del mismo, el segundo se refería a la «Reintegración Foral plena y, en ese sentido 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». Dicha coalición tuvo un gran éxito en las elecciones municipales del año siguiente, en especial en la capital, pero se tuvo que conformar con dos actas en las elecciones de diputados a Cortes de 1923, con otras dos en las elecciones de diputados forales de 1921 y con solo dos de los tres diputados en juego en las elecciones forales parciales de 1923[59]. Esos resultados, por debajo de las expectativas, motivaron la disolución de la coalición, sobre todo por las protestas de los carlistas, para satisfacción de *Diario de Navarra* que había animado a la ruptura por parte de los jaimistas con el argumento de que «los navarros que son hoy, navarros y españoles, no son, ni quieren parecerlo, navarros-vizcaitarras». De cualquier forma, la Alianza Foral no pudo reavivar ninguna campaña reintegracionista a causa de la conflictividad política y sindical de aquellos años que obstaculizó cualquier iniciativa de índole autonómica.

XI. LA DECONSTRUCCIÓN DEL REINTEGRACIONISMO POR PARTE DE ELADIO ESPARZA ENTRE 1929 Y 1936

Entre 1929 y 1936 Eladio Esparza, subdirector de *Diario de Navarra* desde 1930, desarrollaría la labor de deconstrucción del reintegracionismo, probablemente con el objetivo de torpedear la posibilidad, presumible según la experiencia del periodo 1918-1923, de que dicha reivindicación incentivara la convergencia entre los carlistas más fueristas y los nacionalistas vascos, estimulada por los conflictos competenciales con el régimen primorriverista, y de que los segundos se aprovecharan, en un contexto de crisis de la monarquía y de hipotético tránsito hacia otro sistema, de los requerimientos de la sociedad navarra de más autonomía, fagocitando en dicho proceso a los primeros. Aquella labor de Esparza sería complementaria a otras paralelas suyas en relación con el estatus políticoinstitucional de Navarra durante la República concernien-

[59] García-Sanz Marcotegui, Á., *Las elecciones municipales de Pamplona en la Restauración (1891-1923)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1990; García-Sanz Marcotegui, Á., *Caciques y políticos forales. Las elecciones a la Diputación de Navarra (1877-1923)*, Pamplona, El Autor, 1992; Mina Apat, M. C., «Elecciones y partidos políticos en Navarra, 1881-1923», Garcia Delgado, J. L. (ed.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura,* Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 111-129.

tes al debate estatutario o a la primacía del pacto foral sobre el marco estatutario surgido de la constitución republicana[60].

El inicio de una serie de artículos en *Diario de Navarra* que se sucedió con vaivenes hasta la primavera de 1931, y que tuvo por objetivo la deconstrucción del treintaynuevenismo, arrancó el 26 de julio de 1929. Tras reconocer que, con la ley de 1839, «las Cortes españolas, desde luego, se tomaron unas atribuciones que nadie se las concedió», responsabilizó en el fondo de lo sucedido a los propios navarros y se preguntó por su capacidad para «asumir la responsabilidad que entraña la gobernación de un pueblo». A la par, subrayó que la ley de 1841 fue un pacto contractual formalizado por dos suscribientes en el que la parte navarra sacrificó voluntariamente su soberanía en pro de la unidad constitucional. En otros artículos relativizó entre «fueristas puros» y los «de linaje bastardo» (18 de febrero de 1930); habló de la dificultad de retornar al estatus previo a 1839 tal y como proponían los reintegracionistas (6 de marzo); criticó la desidia en relación con el Fuero por parte de los navarros, dada la inexistencia de monografías serias sobre la materia, y denunció que «los navarros han estado siempre a ciegas respecto al Fuero y no es justo exigir de ellos actitudes definidas» porque «no es posible defender lo que se ignora» (1 de abril); rechazó «las precarias floraciones del entusiasmo» sobre el Fuero relacionadas con esa ignorancia (2 de abril); negó que la ley de 1841 aboliera los fueros y despersonalizara Navarra, apelando a estudiar «el pensamiento que entonces prevalecía en Navarra» (3 de abril). Tampoco se privó de responder a las acusaciones formuladas contra él por parte de carlistas y nacionalistas que le imputaban que con su actitud fomentaba la confusión en temas forales entre los lectores: el 16 de abril de 1930 criticó la interpretación de Fuero que él mismo había propugnado unos años antes en los que había militado dentro del nacionalismo vasco, llegando a dirigir el periódico peneuvista *La Voz de Navarra:* la del «derecho inherente a Navarra para regirse y gobernarse a sí misma». De esta manera, con la finalidad de separar a los jaimistas de los nacionalistas, se preguntó si «el Fuero consiste en que Navarra sea una nación soberana e independiente» y si «todos los navarros que aman el Fuero» «¿quieren que Navarra sea una nación soberana e independiente?». Veinte días más tarde, el 8 de mayo, alertó contra la utilización del fuerismo por parte de los nacionalistas y les achacó que, con su estrategia, perseguían la manipulación de los carlistas. El 7 de junio de 1930 negó que fuera factible la «reintegración foral, absoluta y plena», consistente en que «Navarra vuelva al ser y estado anteriores a la ley de 25 de octubre de 1839», que «es la norma política más concretamente acentuada del partido nacionalismo (sic) vasco», admitiendo que él fomentó esas tesis «con fervoroso idealismo». En otros artículos de ese periodo Esparza redondearía y reiteraría su animosidad contra el treintaynueveunismo[61].

---

[60] Mikelarena, F., «Navarra entre el Estatuto Vasco y un Estatuto singular para Navarra», *Iura Vasconiae*, 10, 2013, pp. 436-457.

[61] Mikelarena, F., «Las posturas de la derecha tradicionalista y conservadora navarra entre 1929 y 1940 en relación con la Reintegración Foral», *Historia Constitucional*, 2021, 22, pp. 406-409.

En 1935 las posiciones de Esparza se recopilarían de forma estructurada en su libro *Discurso sobre el Fuero de Navarra*[62], que fue leído públicamente en una charla que impartió el 13 de abril de 1935 en un ciclo organizado por el Ateneo Navarro «sobre los problemas de fueros o autonomía de Navarra en los momentos actuales» en el que tomaron parte varios expertos más de todas las tendencias políticas: Joaquín Beúnza por parte de los carlistas; Pedro Uranga, Javier Arvizu y Pelayo Moreno por parte de la derecha conservadora; Santiago Cunchillos por parte de los nacionalistas; Jesús Etayo por parte del jaimismo limítrofe con el nacionalismo vasco. El libro de Esparza fue promovido durante los meses posteriores por *Diario de Navarra*, llegando a recibir en mayo de 1936 el Premio del Libro Foral de Navarra de la Biblioteca Olave.

Ya en la dedicatoria del libro se vislumbra la finalidad del libro de relectura conceptual de mensajes tradicionales al mencionarse la «reintegración a los destinos navarros en España» y el milenario de la muerte de Sancho el Mayor como monarca navarro proyectado hacia Castilla. Entre los contenidos del texto hay algunos ya trabajados en las columnas de cinco o seis años atrás como, por ejemplo, la incuria de los navarros en relación con el Fuero al no cultivar aproximaciones intelectuales al mismo[63] o el peligro de distorsión separatista que entrañaba la reivindicación de la Reintegración Foral sin considerar que el Fuero en su literalidad era irrecuperable al pertenecer a otra época[64]. Sin embargo, hay otros aspectos que se enuncian ahora y que hay destacar porque se incorporaron al imaginario de la derecha franquista en relación con la foralidad. El primero de ellos, la reinterpretación válida del Fuero «como expresión de la voluntad colectiva de nuestro pueblo» que «nunca es inactual ni infecunda» y que se habría corporeizado mediante el pacto sucesivo con la monarquía navarra en la Edad Media, con la monarquía castellana en el siglo XVI y con el Estado liberal en 1841[65]. En segundo lugar, la unión eqüeprincipal de 1515 se valoraba positivamente, más que por lo afirmado habitualmente, porque «la unión de Navarra con Castilla supuso algo más que la mera circunstancia de tener el mismo monarca» posibilitando «una identificación absoluta de los dos Reinos»[66]. En tercer lugar, se presentaba la solución cuarentayunista como inevitable por la imposibilidad de adecuación a la modernidad de las instituciones navarras tradicionales[67] y se defendía la transacción de 1841 como legítima al responder «a la demanda de todo el país que imperiosamente pedía, antes que otra cosa, poder vivir», refutándose que el estatus previo de Navarra como «Reino distinto (...) dentro de aquel mosaico de Reinos que era España» acreditara que fuera Reino independiente[68]. En cuarto lugar, se aseguraba que «la reintegración foral absoluta y plena me parece el camelo foral absoluto y pleno» porque sólo se exponía puntualmente «en momentos graves de nuestra vida política» y «después

---

[62] Esparza, E., *Discurso sobre el Fuero de Navarra*, Pamplona, Ediciones Príncipe de Viana, 1935.

[63] *Ibidem*, pp. III-IIIv.

[64] *Ibidem*, p. IV.

[65] *Ibidem*, pp. VIr-VIIr.

[66] *Ibidem*, pp. VIIIr-IXv.

[67] *Ibidem*, pp. IIIv-IVf, Vv-Vir, Vir-VIIv, VIIr-VIIv, VIIIr-IXv.

[68] *Ibidem,* pp. Xir-XIIv y p. XIXv.

nada»[69]. Además de todo ello, para finalizar, Esparza se colocaba radicalmente en contra de cualquier vía estatutaria para Navarra. No solo por considerarla como «maniobra política» instrumentalizada para sus fines respectivos por el nacionalismo y por el izquierdismo, en este último caso «como un instrumento del espíritu constitucional de la República». Sino por su misma esencia ya que «sin Constitución no hay Estatuto porque es la Constitución la que lo alumbra, la que lo instituye, la que lo legaliza» y porque con anterioridad a cualquier Constitución Navarra ya ostentaba «su derecho, aquel derecho que juraban los Reyes para poder ser Reyes de Navarra». De forma tal que el Estatuto no suponía ser «categoría bastante para Navarra», era «un huésped, de mestizo linaje, de no bien probada alcurnia», por lo que Navarra debía exigir «los títulos de su derecho» en cuanto que el cauce estatutario correspondía a «cualquiera otra región sin pretensiones históricas ni tradición foral»[70]. Esta última reflexión era de una tremenda importancia por cuanto será asumida por toda la derecha del momento y de las décadas posteriores para oponerse al reconocimiento del autogobierno de Navarra como una concesión del Estado derivada de la Constitución descentralizadora del momento y había sido anticipada en una columna del mismo Esparza publicada en *Diario de Navarra* el 11 de abril de 1933 a propósito del estatuto de autonomía para Vascongadas y de unas manifestaciones al respecto de Azaña y de Prieto. Esparza replicó que el Estatuto era «la consolidación del espíritu de la República, la garantía de que el espíritu de la República ha de encontrar en las regiones autónomas medios adecuados de expresión e instrumentos de su difusión». Para el periodista lesakarra la autonomía «no es algo que se concede, sino que se reconoce. Nosotros no queremos ser autónomos porque así lo decrete el Gobierno, sino sencillamente porque estamos en posesión de un derecho a serlo. Por esta razón (…), el Fuero es nuestro, el estatuto es de quien lo dé». Esas ideas se basaban en unas palabras de Víctor Pradera en un mitin de aquellos días en Pamplona en el que aquel tradicionalista dijo: «Sustituir el fuero que es la ley fundamental regional, por otra ley, por bella que parezca, es poner en peligro cuando se hace por propia voluntad el propio ser regional. Pero sustituir esa ley por otra otorgada por personas extrañas y entidades extrañas a la propia región, no es ya poner en peligro el ser regional, es sencillamente acabar con el ser regional. Porque la Historia crea el Fuero, el Fuero es nuestro y no de nadie, los estatutos no son nuestros, sino de quienes los dan. ¡Que se queden con ellos!».

Los empeños de Esparza se extendieron a la estrategia política carlista. No hay que olvidar que en el periodo republicano los tradicionalistas se condujeron con una actitud posibilista: esgrimiendo la Reintegración Foral como su meta en relación con el autogobierno de cara a la recuperación de las facultades perdidas en 1839, entendieron que mediante la vía estatutaria podía conseguirse aquel mismo objetivo. Posicionándose por ello a favor del Estatuto Vasco-navarro en 1931-1932 con ciertas matizaciones como la inclusión, como es sabido, de la cláusula concordatoria con el Vaticano. La defensa de esa misma postura de subsunción del reintegracionismo en el cauce estatutario republicano por parte de Joaquín Beunza, el mejor experto entre los políticos carlistas en temas

[69] *Ibidem*, pp. XIIIv-XIVr.
[70] *Ibidem*, pp. XIVv-XVr

políticoinstitucionales, a partir del otoño de 1935 y, sobre todo, en la primavera de 1936 al acelerarse la aprobación del Estatuto para Vascongadas, le llevó a Esparza a polemizar duramente con él desde la óptica ya expresada de la superioridad de la vía foral y del rechazo a aceptar la legalidad republicana[71].

De cualquier forma, el reintegracionismo de los carlistas durante el periodo republicano no fue más allá de la retórica y se limitó a mencionar la recuperación de las facultades perdidas, dejando casi totalmente de reseñar la ilegitimidad del marco surgido en 1839-1841. Así por ejemplo, en nuestro vaciado de *El Pensamiento Navarro* solamente hemos encontrado una mención a Sagaseta de Ilurdoz, la enunciada por Joaquín Beunza en su conferencia en el ya citado ciclo de conferencias del Ateneo Navarro, reseñada en aquel periódico los días 19, 21 y 22 de mayo de 1935, charla teñida de una profunda ambivalencia. En principio, Beunza reivindicó un plan de incremento del autogobierno que partiera «de la ley del 41 hasta la reintegración foral completa, realizando en cada momento lo que se pueda» porque «nuestro derecho es el de la reintegración foral completa», algo que no suponía ninguna ruptura con España. No obstante, pese a ello planteó simultáneamente un programa de ampliación de la autonomía de perfil mucho más bajo, para cuando llegara la revisión constitucional a principios de 1936, de aumento de facultades en cuestiones como educación, legislación civil, justicia, política agraria, legislación social, etc. en las que la derecha navarra pretendía rehuir la normativa republicana. Su alusión a Sagaseta de Ilurdoz se produjo al apelar a la necesidad de efectuar una intensa propaganda del fuero, calificándolo de «mártir fuerista».

Sin citar tampoco a Sagaseta, desde el tradicionalismo también Justo Garrán en su obra *El sistema foral de Navarra y Provincias Vascongadas* del año 1935 diferenció la aspiración a la «reintegración foral completa», es decir, «también judicial y aún política» de carlistas y nacionalistas, alabando la de los primeros y condenando la de los segundos por estar al servicio de «la vigente política republicana» y por su «tendencia separatista». Con todo, subrayaba «como difícil o imposible» la «restauración foral íntegra» en el caso de Navarra, no así en el de las Vascongadas, por el carácter estamental de sus Cortes, incompatible con los tiempos, si bien el Consejo Foral Administrativo podría encarnar la recuperación del poder legislativo. En relación con las relaciones con el Estado planteaba la reinstauración del derecho de sobrecarta y el pase foral. No obstante, coincidió con Beunza en limitar la petición de ampliación de facultades ante una hipotética revisión constitucional solamente a las relacionadas con la educación, la familia, el sector agrario, el municipio, los conciertos económicos, el derecho civil foral «y cierta autonomía administrativa» ya que la política republicana de concesión de estatutos de autonomía perseguía exclusivamente «ampliar los principios radicales y marxistas»[72].

---

[71] Mikelarena, F., «Las posturas de la derecha tradicionalista...», pp. 409-422.

[72] Garrán y Moso, J., *El sistema foral de Navarra y Provincias Vascongadas*, Pamplona, Aramburu, 1935, pp. 15-17, 47, 237-240, 255-257, 267 y 279-280 y 286.

XII. LAS APELACIONES DE LA DERECHA CONSERVADORA AL BLINDAJE CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE 1841 Y A LAS POSIBILIDADES DE AMEJORAMIENTO DEL MARCO DE 1841

En 1935 varios miembros de la derecha conservadora se expresaron tanto a favor del blindaje constitucional de la ley de 1841 como en pro de un amejoramiento del mismo mediante el incremento competencial en algunas materias[73].

En el ya mencionado ciclo de conferencias organizado por el Ateneo Navarro «sobre los problemas de fueros o autonomía de Navarra en los momentos actuales» aquel año, Javier Arvizu, que había dirigido *El Pueblo Navarro* y había sido secretario de la Caja de Ahorros de Navarra, así como alcalde de Pamplona, en este último caso entre febrero de 1930 y abril de 1931, y que a la altura de 1935 era miembro de Renovación Española, señaló que había que poner término a las constantes transgresiones del régimen foral por parte del Estado, «a menudo más por desconocimiento que por mala voluntad» mediante la incorporación en el texto resultante del proceso de revisión constitucional de «un precepto que consagre sustantivamente y para siempre el respeto a nuestro régimen foral». Asimismo, a ello añadió su opinión contraria a la Reintegración Foral y a favor de «una autonomía plena solamente en el orden administrativo pero nada de autonomía en el político», si bien el aumento competencial podía ser compatible con la creación de «un órgano expresivo, definidor y rector de nuestra soberanía foral; que podría ser el Consejo Administrativo, basado en el sufragio orgánico».

Pelayo Moreno, secretario de Unión Navarra, la sucursal de la CEDA en Navarra, mostró posturas similares. Para la revisión próxima de la Constitución debía plantearse la inclusión en el texto resultante del reconocimiento del régimen foral navarro, lo que supondría «la garantía de que el respeto a nuestro régimen tuviera rango constitucional; la mayor dificultad en los ataques al fuero por parte del Poder Central (…); y en el caso de que se consumase un contrafuero, la posibilidad de repararlo entablando el recurso de inconstitucionalidad». Una vez obtenido dicho reconocimiento constitucional, que serviría para no poner en riesgo el marco cuarentayunista que se disfrutaba, se debía plantear una ampliación competencial, «siempre dentro de aquello que convenga a nuestra tierra», a su juicio, las vinculadas «a la legislación civil, a la administración de Justicia, a la enseñanza, a la beneficencia y Sanidad y a la política agraria».

Por lo tanto, estos autores llevaban a cabo un giro semántico de alcance: conformaban la foralidad de 1841 como la única posible, equiparándola con los derechos históricos de Navarra, apelando a su blindaje constitucional, y planteaban un reintegracionismo menor mediante el incremento competencial de las facultades del marco cuarentayunista.

---

[73] Mikelarena, F., «Las posturas de la derecha tradicionalista...», pp. 424-425.

XIII. EL INTENTO DE 1937 DE INCREMENTO COMPETENCIAL DEL MARCO DE 1841 TRAS LA MENCIÓN DE UN PLANTEAMIENTO REINTEGRACIONISTA

Bajo los antecedentes anteriores, durante la guerra civil el carlismo llevó a cabo una intentona de solicitud de ampliación de competencias autonómicas del marco de 1841 tras esgrimir en ella una cierta retórica reintegracionista.

Inicialmente a mediados de agosto de 1936, la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra constituyó una Comisión de Expertos sobre la Reintegración Foral formada por varios expertos tradicionalistas (uno de ellos el propio Beunza, entonces detenido en Guipúzcoa y posteriormente asesinado, siendo los más entendidos de entre los demás el ya citado Justo Garrán y el secretario del ayuntamiento de Pamplona Ignacio Sanz González). En el acta de conformación de la misma se especificaba claramente que «la reintegración foral significa el estado anterior a la ley de 25 de octubre de 1839». Aunque no hay ningún rastro de que esa Comisión se reuniera, sus labores se habrían proyectado, meses más tarde, en una moción leída por uno de sus miembros, el mencionado Ignacio Sanz, en el Consejo Foral Administrativo de 31 de mayo de 1937 y en la que se solicitaba que el estatus político-institucional de Navarra fuera revisado. Esta iniciativa era desconocida hasta hace poco y resultaba sorprendente por el momento en el que se realizó, al poco de acometerse la fusión de falangistas y tradicionalistas en el partido unificado FET y de las JONS según los designios de Franco, y porque revela una evidente ingenuidad del carlismo al sopesar que ello sería posible, aun cuando se citaran manifestaciones de Franco y de Mola a favor del foralismo españolista navarro[74].

Como «Aspiración Máxima» se planteaba en esa moción la «Reintegración foral plena mediante el restablecimiento del estado de derecho anterior a las Leyes de modificación de Fueros de 25 de Octubre de 1839 y 16 de Agosto de 1841, que serían derogadas». Se consideraba que «para llevarla a efecto sería preciso la restauración de los organismos forales, y estos una vez constituídos, de acuerdo con el Gobierno, adaptarían a la época actual las relaciones de derecho con el Estado dentro de la unidad de la Nación Española».

De cualquier forma, supuesta la total imposibilidad de esa «aspiración máxima», se consignaba como plan B, otra de «ampliación de las Facultades Autonómicas de Navarra». En el mismo se planteaba que las competencias forales de Navarra vigentes desde 1841 podían extenderse, sin que ello supusiera detrimento de la soberanía del Estado, a numerosas materias de tipo administrativo y de derecho civil foral y sobre educación, montes, sector agrario, transporte, Instituciones de ahorro, y crediticias dependientes de los poderes públicos y de Asociaciones domiciliadas en Navarra; Aprovechamientos hidráulicos, Legislación laboral y social; Corporaciones sociales, económicas y profesionales de todas clases, etc. También se mencionaba la necesidad de inserción en el texto resultante de cláusulas de garantías del régimen foral en el ámbito jurisdiccional.

[74] *Ibidem,* pp. 425-433.

Por consiguiente, tras la apelación a la Reintegración Foral plena, en su significado tradicional y sin ambages, lo que se pedía era un amejoramiento del marco de 1841. En la práctica, llevaba a la práctica el giro semántico llevado a cabo por Esparza, Arvizu y Moreno: la foralidad y los derechos históricos navarros eran los de 1841 y se solicitaba un reintegracionismo menor mediante el incremento competencial de las facultades del marco cuarentayunista.

Finalmente ese intento no llegaría a nada al ser filtrado a la prensa (*Diario de Navarra* de 2 de junio y 25 de julio). El 7 de agosto la Diputación Foral comunicó oficialmente que se apartaba de la cuestión, con lo que la misma se diluyó. Pocos días después, el 11 del mismo mes, Pedro Sáinz Rodríguez, Jefe Nacional del partido unificado FET y de las JONS desde mediados de julio, declaraba en una entrevista a *Diario de Navarra* que «las reivindicaciones de Navarra de las que se ha hablado estos días en algunos periódicos» no habían sido «más que una tempestad en un vaso de agua nacida de una mala información» ya que, de partida, la Diputación no había formulado «petición de ninguna clase», calificando el asunto de una cuestión individual de un particular y rechazándolo por no casar con el programa tradicionalista.

XIV. LA ABSOLUTA CONSOLIDACIÓN DEL CUARENTAYUNISMO COMO ÚNICO SIGNIFICADO DE LA FORALIDAD DURANTE EL FRANQUISMO

Tras la guerra civil, el carácter de Navarra como epicentro activo de la conspiración que condujo al golpe de estado de julio de 1936 y como zona prontamente liberada que suministró miles de combatientes al bando nacional, así como el discurso de las instituciones y de la prensa de Navarra, trufado de nacionalcatolicismo al que se adhería un fervoroso foralismo españolista con arreglo a las pautas de la ley de 1841, no impidió el surgimiento de conflictos explícitos con los dos gobernadores civiles de ideología falangista férreamente uniformizadora que se sucedieron entre 1945 y 1954. Las tensiones tuvieron lugar contra la Diputación y contra el ayuntamiento de Pamplona, siendo zanjadas con los ceses de ambos gobernadores por parte de Franco ante las gestiones desarrolladas por la primera corporación[75]. La entereza y resistencia mostrada por la Diputación desató además una estrategia de fomento de estudio del cuarentayunismo desde el derecho y la historia que respondía a los requerimientos y planteamientos publicitados por Eladio Esparza desde los años veinte[76]. De esta forma, la revista *Príncipe de Viana* albergó desde su creación, y durante los años cuarenta y cincuenta, artículos acordes con esa perspectiva cuarentayunista, algo lógico en cuanto que el propio Esparza fue su primer

[75] Baraibar Etxeberria, Á., «Contrafuero, *secesionismo navarro* o control provincial: la pugna entre los Gobernadores Civiles y la Diputación (1945-1955)», Larraza Micheltorena, M. M. (dir.), *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona, Eunate, 2006, pp. 89-114.

[76] *Ibidem.*

director[77]. Asimismo, en 1946, como filial de la Institución Príncipe de Viana, nació el Consejo de Estudios de Derecho Navarro que fomentó en su colección de Biblioteca de Derecho Foral la publicación a partir de 1964 de obras clásicas del foralismo navarro, e incluso del antiforalismo, tanto de la edad moderna como de la edad contemporánea, así como de obras esenciales de defensa del estatus políticoinstitucional inherente a la ley de 1841. Las más destacadas en relación con ese último aspecto serían las de José Alonso *Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes del antiguo Reino de Navarra, que han quedado vigentes despues de la modificacion hecha por la ley paccionada de 16 de agosto de 1841* (Pamplona, 1964); y una miscelánea titulada *Temas forales* que contenía la *Memoria sobre la ley de la modificacion de los fueros de Navarra* de Pablo Ilarregui, *El pacto politico como fundamento historico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestacion legal de la soberania independiente de Navarra* de Serafín Olave, la *Intervencion en la discusion del Proyecto de Ley de presupuestos de 1893-1894* de Javier Los Arcos y la *Naturaleza juridica de las leyes forales de Navarra* de Rafael Aizpún Santafé (Pamplona, 1966, publicado como artículo en la revista *Príncipe de Viana* en 1952). Esas obras fueron seleccionadas de acuerdo con criterios evidentes de fomento del imaginario cuarentatayunista, marginándose absolutamente otros títulos con enfoques diferentes de lo sucedido en relación con el proceso de modificación de fueros de 1839-1841 como, por ejemplo, los folletos de Sagaseta de Ilúrdoz o de Ozcáriz.

En el seno de dicha colección se dio cabida en 1968 a la tesis doctoral, leída dos años antes en la Universidad de Deusto, de Jaime Ignacio del Burgo y titulada *Origen y Fundamento del Régimen Foral de Navarra*. Mediante esa inclusión en dicha serie de monografías el libro de Del Burgo entroncaba con las fuentes primarias del régimen foral navarro en la edad media y en la edad moderna, así como con títulos fundamentales en torno al mismo de los siglos XIX y XX. En especial, coincidía con la aportación ya mencionada de Aizpún Santafé en su finalidad apologética de la Ley de 16 de agosto de 1841 de acuerdo con los mimbres indicados por Eladio Esparza, en cuanto a su contenido final y en cuanto al procedimiento empleado en su confección, subrayando su legitimidad y su carácter pactado.

XV. EL IMAGINARIO DE LA DERECHA FRANQUISTA EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HISTÓRICOS DE NAVARRA SEGÚN RAIMUNDO ALDEA EGUÍLAZ

La visión más acabada del imaginario de la derecha franquista autóctona en relación con la foralidad de Navarra se encuentra en dos obras del asesor jurídico de la Diputación Raimundo Aldea Eguílaz: *Los derechos de Navarra (Prontuario de Divulgación Foral)* (Pamplona, Diputación Foral de Navarra, 1964) y

[77] JIMENO ARANGUREN, R., «Las revistas jurídicas navarras (1940-1977)», en FERNÁNDEZ CREHUET, F. y MARTÍN, S., *Los juristas y el Régimen. Revistas jurídicas bajo el franquismo*, Granada, Comares, 2014, p. 313.

Divulgación de los Fueros de Navarra (Pamplona, 1971). En esas obras se subraya el carácter paccionado de las leyes de 1839 y 1841 y se habla de una soberanía anterior. Ya y como había hecho Rafael Aizpún Santafé, se presentó a la segunda de esas leyes como un «pacto de estatus» en semántica de Carl Schmitt[78], pero se va mucho más allá en relación con la cuestión de la soberanía foral originaria y la subsiguiente relación con el Estado.

La primera de las obras es un pequeño librito de 96 páginas en base a preguntas y respuestas. En ella se definen los Fueros con arreglo al marco de 1841 y se subraya el carácter paccionado de la Ley de 1841, pero de acuerdo con las tesis de Esparza se habla de una soberanía plena anterior. La foralidad surgida de la Ley de 1841 «no es un privilegio, ni concesión del Estado, sino que está constituido por todo aquello que se ha podido conservar, de una soberanía plena, inherente a un Estado independiente, que por diversas vicisitudes (…) ha llegado a incorporarse a la Nación española»; «El pacto de 1841 reconoce, mas no crea, ni otorga, los derechos fundamentales de Navarra, que son anteriores y con virtualidad propia» «porque todavía conservamos una parte al menos, de un poder que fue completo, como corresponde a un Estado independiente». A la par se alaba el españolismo del foralismo navarro: Navarra «ha hecho, hace y hará siempre sus derechos forales, con el más acendrado patriotismo, como está reconocido y demostrado hasta la saciedad». Además de la conducta racional y prudente de los negociadores de 1841 recogido en la exposición de motivos del Decreto de 15 de diciembre de 1840, se insiste en que «Navarra no se ha desviado ni un momento de esa línea de conducta, ni aun bajo el señuelo de los separatismos, que repudia ruidosamente» «y, en definitiva, cuando la Patria necesitó a Navarra, presta estuvo con vidas y haciendas a defenderla, ganando en la Cruzada la Laureada que el Caudillo concedió para su Escudo»[79].

Más adelante se remarcan otros componentes del relato cuarentayunista del navarrismo franquista. Tras afirmarse el carácter de unión principal con Castilla tras 1512 y mediante el reconocimiento por parte de los reyes castellanos de que «Navarra era Reino independiente»[80], se describen las instituciones navarras entre 1512 y 1841[81]. La naturaleza paccionada de la ley de 1841[82] se amplía, siguiendo a Aizpún, también a la Ley de 25 de octubre de 1839 que también lo tenía al formar «parte del conjunto de negociaciones y pactos que se iniciaron en la Proclama de Hernani y en el convenio de Vergara»[83]. De forma llamativa, mientras se recoge el comentario de los Elío sobre la falta de legitimidad de la Constitución de 1812 en Navarra[84], se silencia cualquier referencia

[78] Aizpun Santafé, R., «Naturaleza jurídica de las Leyes forales de Navarra», Príncipe de Viana, 46-47, 1952, pp. 109-148.

[79] Aldea Eguílaz, R., Los derechos de Navarra (Prontuario de Divulgación Foral), Pamplona, Diputación Foral de Navarra, 1964, pp. 15-20.

[80] *Ibidem*, pp. 32-34.

[81] *Ibidem*, pp. 36-50.

[82] *Ibidem*, pp. 57-73.

[83] *Ibidem*, p. 64.

[84] *Ibidem*, p. 52.

a la necesidad de las Cortes navarras para el acuerdo de 1839-1841, así como cualquier mención a Sagaseta de Ilurdoz.

Por contra, la segunda de las obras es mucho más densa, profundizándose en las ideas mencionadas. Se define el concepto de Fuero en Navarra como «poder, competencia, facultades propias, originarias -no derivativas- sustancialmente». Tras 1512, «con la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla, la soberanía del Reino no sufrió alteración sustancial alguna» ya que al ser «una unión personal», la soberanía de Navarra «quedó completamente a salvo» y Navarra «siguió con sus órganos propios correspondientes a un Estado y continuó desarrollando todas las posibilidades de la soberanía, mediante el ejercicio de poder legislativo, contando con su poder ejecutivo y actuando con Tribunales propios, en la función judicial». Navarra prosiguió con su poder «propio, originario, conservado, no derivativo, otorgado o concedido. Es reconocido (…) Cada Reino *retuvo su naturaleza antigua.* Retener es conservar. Y conservar la naturaleza, es conservar la esencia». «Se ve, palmariamente, que Navarra, continúa como un Estado independiente y soberano, después de la incorporación a Castilla»[85].

En dicha obra se subraya el carácter paccionado y bilateral de la ley de 1841, así como el carácter confirmatorio de la ley de 1839, sin citar para nada a Sagaseta ni a sus argumentos. La relectura del concepto de soberanía se explicita al afirmarse que la Ley de 1841 «se produce, mediante el pacto de dos soberanías», concediendo a la Diputación negociadora el rango de representante de la soberanía navarra. Con esa ley, Navarra «cede de lo que es suyo –de su soberanía foral plena–. Queda confirmado y modificado el Fuero. Y, en consecuencia, lo que subsiste, es propio, privativo, inatacable e irrenunciable. Fueros para los navarros, hoy, son restos de una soberanía»[86].

Con la ley de 1841, se proseguía, «finalmente, Navarra, como Estado, llega a la ultimación del Pacto Foral, con su soberanía, y mediante su libre consentimiento, otorga tratado, mediante el cual deja de ser Reino independiente, y se convierte en provincia española. Pero todo ello, por virtud del pacto y con la irrenunciable condición esencial de que parte de su soberanía quedaba reconocida por el Estado, instaurándose así en determinadas materias un sistema que podríamos llamar de soberanía compartida». «La conclusión obligada es que el poder de Navarra, su soberanía, sus Fueros, no son privilegio, ni otorgamiento, sino derecho propio, privativo, e inatacable». «Navarra, en aras de la unidad constitucional, ha cedido facultades. Las demás las ha conservado intactas, como propias, privativas». «El Pacto confirmó los Fueros, esto es, reconoció la verdadera esencia y titularidad de los mismos»[87]. Citando a Aizpún, se reseñaba que el pacto de 1841 es un pacto de estatus, es decir, «un pacto cuyo contenido funda *una relación permanente de vida, que abarca la persona en su existencia, que introduce una ordenación de conjunto que no consiste en diversas relaciones, sólo mensurables y que no puede ser rescindido por libre decisión o revo-*

[85] Aldea Eguílaz, R., *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona, 1971, pp. 11-17.
[86] *Ibidem*, pp. 18-24.
[87] *Ibidem*, pp. 25-29.

cación. En este caso, contraído, además, por dos unidades políticas». «Tales pactos de *status* son absolutamente obligatorios y no pueden en derecho los Parlamentos vulnerarlos, porque entrañan sustancialmente situaciones jurídicas permanentes». «Estos regímenes establecidos por pactos y con carácter constitucional no pueden ser modificados por la voluntad de una sola de las partes»[88]. «Es, pues, por todo lo dicho, evidente, que los poderes actuales de Navarra, en el orden foral, son resto de una soberanía plena e integran como conjunto de principio una Constitución de Navarra. Por las conexiones, pactos, integraciones y mutaciones convenidas, es *ley fundamental* para el Estado y ello acredita perfectamente su carácter de superlegalidad. Los fueros y las normas que los actúen, no pueden traspasar el límite de la unidad constitucional, pero ello quiere decir igualmente que llegan hasta allí; es decir, que todo lo que no pugne con dicha unidad es lícito foralmente»[89]. Incluso en el caso de descentralización del Estado, este debería limitarse a reconocer el poder de Navarra en cuanto que este «es originario, privativo e inmodificable». Y citando de nuevo a Aizpún, se decía: «*Nuestro régimen no es una mera delegación de facultades y no puede por tanto disponerse de él sin nuestro consentimiento», «*es inalterable unilateralmente, porque no es concedido», y «sin la voluntad de Navarra no puede variarse»[90].

¿A qué obedecían esas alusiones a la soberanía originaria cuando sus defensores eran radicalmente derechistas y españolistas, antiseparatistas y contrarios al nacionalismo vasco? Nos inclinamos a pensar que los motivos principales tenían que ver con el cálculo relacionado con la operatividad de una vía de conformación identitaria alejada de la unión vasconavarra y en pro de una Navarra singular en el terreno políticoinstitucional y que planeara poner coto a cualquier intromisión del Estado, tanto del que seguía esquemas centralizadores como de descentralización, y todo ello para satisfacer los intereses de las élites autóctonas.

XVI. LA INESPERADA RESURRECCIÓN DEL REINTEGRACIONISMO EN 1976-1978 DE LA MANO DE LA ÚLTIMA DIPUTACIÓN FORAL FRANQUISTA

Entre 1976 y 1978 el foralismo de la derecha navarrista, la única sensibilidad representada en las instancias oficiales a las que acudió la Diputación para asesorarse, se vio obligado a reexaminar el reintegracionismo, valorando las opciones que de cara al mismo podía tener el desarrollo del marco cuarentayunista, toda vez que se rechazó ardorosamente su acepción clásica por sus connotaciones separatistas. El proceso de discusión dio comienzo con un acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976, en el que se apostaba por el incremento de competencias mediante el desarrollo de la ley de 1841. El acuerdo se relacionaba con el intento de 1937, si bien este no se mencionaba en absoluto.

[88] *Ibidem*, pp. 30-31.
[89] *Ibidem*, p. 33.
[90] *Ibidem*, p. 41.

En él los siete diputados acordaban encargar a una comisión de expertos la realización de un estudio, «con base en el Régimen Privativo reconocido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y con arreglo a principios forales», de cara a la integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra[91]. El proceso dio un vuelco inesperado, año y medio después, cuando el 20 de agosto de 1977 la misma Corporación Foral se posicionó en pro de la reintegración foral plena como una estrategia para contrarrestar las posturas que en el debate público eran favorables a la integración de Navarra en Euskadi en el proceso estatutario a desarrollarse a corto plazo. En la controversia no solo se examinaron las características del binomio reintegracionismo/cuarentayunismo, sino que también se aludió a cuestiones como la de la soberanía originaria inherente a la naturaleza pactista de la foralidad, todo ello según la deconstrucción del reintegracionismo y las aportaciones efectuadas por Eladio Esparza en el periodo 1929-1936 y por Aldea Eguílaz en los años sesenta y setenta.

Respecto al primer acuerdo de febrero de 1976, los cuatro diputados que votaban conjuntamente de acuerdo con posturas de rechazo absoluto a cualquier aperturismo (Marco, Asiáin, Fortún y Elizalde), frente a los otros tres (Irazoqui, Arza y Visús) que participaban de un enfoque más abierto al signo de los tiempos, volvieron a manifestarse el 21 de julio del mismo año a favor de explorar las posibilidades de la vía cuarentayunista. La ocasión la brindó una moción presentada por la minoría a favor de la democratización de las instituciones forales y que proponía la «recuperación de todas las potestades dejadas o perdidas por Navarra desde 1841, sin renunciar a una posibilidad de reintegración foral plena, y la exigencia de su cumplimiento», así como una reestructuración del poder foral mediante la delegación de las competencias legislativas de la Diputación en el Consejo Foral por ser antagónico al espíritu del Fuero «la concentración de poder en un solo Órgano». También se planteaba que los miembros de la Diputación y del Consejo Foral fueran elegidos por sufragio universal de los habitantes de cada Merindad[92]. Ante ello los diputados que conformaban la mayoría esgrimieron un escrito redactado por los asesores de la Diputación cuya ideología rezumaba tradicionalismo. En él se refutaba cualquier rediseño de los poderes forales por cuanto «libertad, autonomía, participación y autocontrol del poder» podían llevar a «caer en extremismos verdaderamente peligrosos»[93].

Además, en relación con el significado del concepto de reintegración foral plena los asesores de la Diputación reconocían que la misma era la que siempre se había manejado, no pudiendo «significar cosa distinta que la de dejar sin efecto la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y volver a la situación inmediatamente anterior». No obstante, «la reinstauración de Navarra como Reino de por sí *separado de todos los Reinos y Señoríos de España*, y unido *eque principalmente* a la Corona española» era radicalmente impracticable por las

[91] Gortari Unanua, J., *La Transición política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1995, vol. I, pp. 23-25.

[92] *Ibidem*, vol. I, pp. 26-27.

[93] *Ibidem*, vol. I, p. 27.

obligaciones suscrita en el pacto de 1841, establecido «solemnemente» entre «dos unidades políticas soberanas e independientes» y por «la heterodoxia jurídica de llegar por ese camino a la reintegración foral plena». Asimismo, se enjuiciaba que esta última «sinceramente huele a separatismo»[94].

A la par que valoraban «casi metafísicamente imposible el reconocimiento de Navarra como Reino antes de 1841 por el poder central en el momento actual», los asesores de la Diputación sostenían la inmodificabilidad de la Ley de 1841 y propugnaban «que los sucesivos perfeccionamientos y concreciones forales para lograr la plenitud del sistema, se hagan por vía de integración de normas y no por vía de modificaciones sucesivas, pues la Ley Paccionada tiene un espíritu, que es obligado respetar muy religiosamente», siendo posible mediante esa vía recuperar las potestades dejadas o perdidas por Navarra desde entonces. En sus argumentos en pro de la Ley de 1841 no dejaban de reseñar «la extremísima teoría de que el pacto fue inicialmente nulo, por no haber aprobado las Cortes de Navarra y haberlo realizado solamente la Diputación», así como que había quedado legitimada por «la teoría de los poderes de hecho». La propuesta que se hacía partía del «pleno reconocimiento del Pacto foral formalizado» en 1841, lo que sería complementado por medio de la confirmación del «Fuero con generalidad», por vía «de reconocimiento y no de otorgamiento» (de acuerdo con lo que señaló Eladio Esparza en 1935), actuando de límite para el incremento de facultades la cláusula «sin perjuicio de la Unidad constitucional de la Monarquía» de la Ley de 1839[95].

Por lo tanto, se recogía la acepción tradicional de reintegracionismo y de derechos históricos de Navarra para rechazarla por sus connotaciones de pretendido separatismo y se defendía un reintegracionismo menor a partir del incremento competencial de las facultades del marco cuarentayunista, considerado como el único posible y admisible conforme a su ortodoxia, recogiendo las tesis de una soberanía originaria transmitida desde 1512 a 1841, sin pasar por la crítica de lo acontecido entre 1839 y 1841 y sin hacer referencia alguna a lo que ordenaban los cánones constitucionales propios navarros.

Mes y medio más tarde, el 3 de septiembre de 1976, la Diputación, con los cuatro votos de la mayoría, aprobó el dictamen reclamado en el acuerdo de febrero a una comisión de juristas, todos ellos vinculados a sectores inmovilistas y tradicionalistas. El discurso basado en las potencialidades de desarrollo de la ley de 1841 se asociaba a referencias a la tesis esparciana sobre la soberanía originaria de Navarra que esta había cedido en los pactos sucesivos a cambio del reconocimiento por parte del Estado en todo aquello que no fuera incompatible con la unidad constitucional. También se recogía el empeño, presente ya en los expertos ligados a la derecha conservadora de los años treinta, de que la singularidad foral fuera reconocida como excepcionalidad explícitamente por parte de los gobiernos y altas instituciones del Estado con el fin de conformar de esa manera un espacio jurídico diferenciado en el que pudieran no estar en vigor las leyes generales sectoriales. Siempre bajo la consideración de que la

[94] *Ibidem*, vol. I, pp. 103-105.
[95] *Ibidem*, vol I, pp. 27-30.

Diputación actuara de interlocutor, configurándose como el agente protector de la foralidad, se afirmaba que el sistema de garantías que se estableciera debía avalar «que ninguna normativa de régimen común de rango inferior a la Ley debe regir en Navarra. Aún respecto de las leyes constitucionales, de las recibidas o sobrecarteadas, la potestad reglamentaria –si fuere precisa para salvar detalles forales– habrá de residir en la titularidad del poder que ostenta la Diputación Foral». Asimismo, se reclamaba la necesidad de revisión de «las distintas parcelas de legislación, administración, gobierno y jurisdicción, partiendo del estado en que quedaron en 1841, para contrastar el ser con lo que debió y debe ser y actuar en su caso como proceda» y «de cuanto ha acontecido desde 1841, para corregir cuantas desviaciones puedan observarse». No obstante, sin embargo, no se precisaban las competencias a reivindicar, si bien aún en el Apéndice se enumeraban algunas. Con todo, hay que indicar que «del contenido del dictamen nunca más se volvió a hablar»[96].

Sin embargo, sorpresivamente, el 20 de agosto de 1977 la Diputación tomaba el acuerdo de expresar su «propósito decidido de lograr la plena *Reintegración Foral*, restaurando las tradicionales Instituciones del antiguo Reino, entre las que se encuentran, como Organismo fundamental, las Cortes de Navarra», añadiéndose que se sometería «al preceptivo informe del Consejo Foral Administrativo de Navarra, el desarrollo de la presente decisión»[97].

El acuerdo fue tomado por la falta de uno de los cuatro diputados de la mayoría y porque otro que habitualmente estaba alineado con la misma anunció su intención de sumarse a los tres diputados de la minoría que habían presentado la iniciativa, con lo que los otros dos también se agregaron. A pesar de que pueda parecer una decisión extraña, quizás pueda encontrarse cierta racionalidad en la misma si pensamos que la reintegración foral, tal y como hemos visto a lo largo de este trabajo, tuvo un carácter tradicionalmente totémico y sebastianista, formando parte, no sin cierta problematicidad, de los ejes programáticos clásicos del tradicionalismo. Posiblemente al esgrimirlo se perseguía neutralizar a los sectores proclives a la conformación de una comunidad autónoma junto con Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (porcentualmente importantes entonces porque el PSOE de Navarra se sumaba entonces a los nacionalistas y a la extrema izquierda en dicha reivindicación), con una fórmula asentada en las peculiaridades históricas de Navarra frente al Estado y también frente a aquellos territorios y muy difundida entre la población a lo largo del último siglo y medio. Además, tal y como sucedió en 1918 y en el periodo republicano, constituía una opción en principio maximalista y generadora de emotividad, de indudable atractivo retórico por lo tanto, pero cuya maleabilidad conceptual, sobre todo desde los relecturas sufridas, posibilitaba su posible transformación a la baja en el caso de que quienes la gestionaran continuaran siendo sectores relacionados con la derecha navarrista y que consiguieran traccionar hacia sí a otros sectores de otras coordenadas que prefirieran una institucionalización de Navarra por separado, en un contexto en el que los zarpazos del terrorismo de ETA eran

[96] *Ibidem*, vol II, pp. 109-117.
[97] *Ibidem*, vol II, pp. 103-104.

cada vez más habituales, interfiriendo gravemente ya en las actitudes políticas de la población.

Posteriormente el 26 de agosto de 1977 la Diputación acordó pedir a distintas entidades, entre ellas el Consejo de Estudios de Derecho Navarro, que emitieran un informe sobre la reintegración foral plena. De esta forma se abría un debate, no circunscrito ya a los aledaños estrictos en torno a la Diputación, entre un número mayor de expertos, todos ellos adscritos a las diferentes familias en las que se escindía entonces la derecha navarrista. Como se verá, se advierte una clara resistencia de los sectores más inmovilistas a aceptar las posturas de los sectores, asimismo de la derecha navarrista, pero más favorables al proceso de democratización institucional que se atisbaba como inevitable. Aunque todos convergerán en la incompatibilidad conceptual entre la reintegración foral plena y las leyes de octubre de 1839 y de agosto de 1841, una y otra sensibilidad disentirían en las perspectivas que se abrían desde un enfoque de actualización del régimen foral a partir de las posibilidades de amejoramiento de la segunda de aquellas normas. De cualquier forma, resulta tremendamente llamativo que en los posicionamientos expresados no consten en absoluto referencias a autores como Sagaseta de Ilúrdoz ni a los razonamientos tradicionales de índole reintegracionista, sino que la lógica adoptada por lo general tiene que ver con las posturas defendidas por Eladio Esparza y con un discurso eminentemente de defensa del marco de 1841, acomodando el reintegracionismo a dicho marco, un reintegracionismo menor por lo tanto. Asimismo, es remarcable que por ningún sitio se haga referencia a la constitución histórica de Navarra, sino que se hable por lo general de *régimen foral*, entendiendo por tal el derivado del cuarentayunismo exclusivamente.

La discusión se ubicó sobre todo en el seno del Consejo de Estudios de Derecho Navarro, órgano consultivo copado por expertos de aquellas dos tendencias que se han discernido.

Los tres expertos designados como ponentes (Rafael Aizpún Tuero, Ignacio Ruiz de Galarreta Maissonave y José Ángel Zubiaur Alegre) presentaron su informe el 22 de septiembre de 1977 ante el Pleno del Consejo. En él se interpretaba el encargo implícito en el acuerdo de la Diputación de forma que no colisionara con las leyes de 1839 y 1841. Los ponentes secundaban el «propósito superador» de la Diputación y se colocaban a favor de «la plena *Reintegración Foral*», «vieja aspiración de los navarros» en cuanto que ello permitiría el restablecimiento de las «facultades truncadas» en el orden legislativo, ejecutivo y judicial «con sus Instituciones correspondientes». No obstante, enjuiciaban que ello debía efectuarse «de modo y manera realista» mediante la actualización del «contenido material de la Ley Paccionada». A pesar de que se admitía que para la consecución de aquellos objetivos no servía «el marco actual» de dicha Ley, se entendía que ésta era «necesaria para evitar una solución de continuidad en el status foral y para impedir que la Reintegración no se confunda con planteamientos *ex novo*». Para ello se razonaba sobre las posibilidades de despliegue del argumento de la soberanía foral originaria en conformidad con su capacidad de adaptación a la coyuntu-

ra político-institucional. De esta manera «la vía del amejoramiento del Fuero» debía de ser «necesariamente la del Pacto, dada la naturaleza de Navarra y los antecedentes de sus relaciones con el Estado, en todo tiempo y circunstancias». Dicho Pacto se asentaba, en línea con la teorización emprendida por Esparza y proseguida por Aldea, en la consideración de la soberanía originaria de Navarra como algo indiscutible: no podía «ser admisible en modo alguno, aún en el supuesto de máxima obtención de justas pretensiones», que «el régimen de Navarra derivase de una concesión u otorgamiento del Estado, pues ello constituiría el mayor y más grave contrafuero»[98].

Dicho informe de la ponencia chocó con el rechazo de la mayoría inmovilista del Consejo de Estudios de Derecho Navarro de forma que este órgano consultivo optaría por aprobar por mayoría el 3 de octubre de 1977 un texto que abogaba por un aumento de las facultades, que no tenía que ser precisamente entonces, a través de la ley de 1841 mediante la vía estrictamente foral, rechazándose cualquier otra surgida por una concesión en forma de Estatuto devenida desde el Estado. Asimismo, se respaldaba la actitud de la Diputación en su empeño en reservarse el monopolio del poder en contra de cualquier proceso de democratización de las instituciones forales[99].

En contra de esa posición destacó el voto particular de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura[100], estrechamente vinculado con los posicionamientos que él y su partido defendieron entonces y en los años inmediatamente posteriores en relación con la transformación del régimen foral navarro. Del Burgo entendía «que no es posible llegar a la *reintegración foral plena* mediante una *amplia y elaborada interpretación de la Ley Paccionada*». Asimismo, remarcó que mediante la Ley de 1841 no se podían resucitar las Cortes navarras en cuanto que el alma de aquella sólo justificaba «a lo sumo, el derecho de Navarra a la autonomía administrativa», pero «de ningún modo» podía amparar «el derecho de Navarra a la autonomía política, que es el que late bajo la expresión reintegración foral plena», siendo para ello «indispensable alterar el contenido de la Ley Paccionada». Del Burgo criticaba también la postura del Consejo de Estudios de Derecho navarro a favor de que la Diputación prosiguiera con su monopolización del poder foral y apuntaba que se había llegado «a una concentración de poder en manos de un organismo reducido», constituyendo la aglutinación de «funciones normativas, ejecutivas y jurisdiccionales» en aquellas, sin que rindiera cuentas ante nadie aparte de «ante sí misma», una situación «extraordinariamente anómala no sólo desde el punto de vista de los principios constitucionales modernos, sino desde la propia tradición histórica del Reino de Navarra, donde existía un adecuado reparto de poder político». La concepción delburguiana de reintegración foral plena equivalía al «proceso de recuperación de la autonomía foral en el seno de la nación española» mediante la consecución en un proceso de negociación con el poder central de«la transferencia de aquellas funciones que una interpretación restrictiva del concepto de *unidad constitucio-*

[98] *Ibidem*, vol. II, pp. 150-157.
[99] *Ibidem*, vol. II, pp. 158-159.
[100] *Ibidem*, vol II, pp. 166-172.

nal han atribuido al Estado en perjuicio del poder navarro». Del Burgo juzgaba esa posibilidad como factible si el poder central lo contemplaba «no con el prisma de un Estado centralista, sino con el de un Estado con autonomías regionales». Asimismo, en su acepción de reintegración foral plena también se recogía «la revitalización o reinstauración de las instituciones representativas históricas de Navarra y, muy especialmente, de las Cortes», lo que podía hacerse mediante la conversión del Consejo Foral en una asamblea parlamentaria territorial que podía adoptar la denominación histórica de aquellas y que tendría facultades legislativas y de fiscalización de la Diputación, transformándose ésta en órgano de gobierno y administración elegido por aquélla y supeditado al parlamento territorial. En aquella primera aproximación al tema, del Burgo entendía que las recuperadas Cortes navarras estarían compuestas por representantes de los ayuntamientos y por miembros elegidos por las merindades mediante sufragio directo. Por otra parte, del Burgo, también compartía los puntos de vista asumidos por los autores anteriores, basados en Esparza en última instancia, sobre que la reintegración foral debería de implementarse de forma paccionada y sin que derivara de la Constitución del Estado, aunque discrepaba de las rotundas posiciones de Aldea sobre la soberanía originaria.

Del Burgo reconocía no considerar «oportuno detenerse en la consideración de aquella concepción política que entiende que la *reintegración foral* ha de llevar consigo el restablecimiento del Reino de Navarra y su vuelta al *status* de Reino *de por sí*, unido eqüe-principalmente a la Corona de Castilla y distinto de éste en territorio, leyes, jurisdicción y gobierno, con derogación por tanto de la Ley de 25 de octubre de 1839 y de la Paccionada de 16 de agosto de 1841». Entendía que esa concepción partía «del supuesto de no reconocer carácter paccionado a la Ley de 1841». Bajo su punto de vista, «aún admitiendo como hipótesis que la Ley Paccionada hubiera sido una imposición para Navarra, es evidente que la vuelta al *status* anterior sólo sería posible mediante un proceso de *confederalización* del Estado español, es decir, de desmembración de su unidad territorial para que tanto Navarra como el resto volviera a recuperar su plena independencia política, aunque existiera una vinculación a la comunidad española a través de la Corona», lo que era «difícilmente realizable por afectar de una manera directa a la unidad española, que constitucionalmente es incuestionable, incluso en el actual momento constituyente».

El 24 de octubre de 1977, Raimundo Aldea, asesor titular de la Diputación, aportó su extensísimo *Estudio-informe sobre la reintegración foral plena*[101]. *S*us opiniones revelan una profunda adhesión al tradicionalismo clásico y a su concepción de la Constitución Histórica de Navarra y también a la democracia orgánica. Para empezar, Aldea recordó el significado clásico del concepto: «si se quiere conseguir la *Reintegración foral plena*, no cabe sino conseguir que Navarra vuelva a ser *Reino de por sí* distinto en territorio, jurisdicción, jueces y gobierno del resto de España», lo que obligaba a la derogación de las leyes de 1839 y 1841 y a la separación de Navarra, lo que era totalmente impracticable. A su juicio, el dictamen del Consejo de Estudios

[101] *Ibidem*, vol. II, pp. 182-279.

abogaba por «la reintegración foral deseable, sin derogación de la Ley Paccionada y apoyándose en ella», lo que era suscrito también por Aldea dada la imposibilidad de la reintegración foral plena. No obstante, Aldea se diferenciaba del enfoque de aquel dictamen al admitir que las Cortes navarras pudieran ser restauradas, si bien deberían ser de tipo orgánico evolucionado, condicionaba la recuperación de los tribunales de justicia a la realización de un estudio que analizara la cuestión por la complejidad del tema y no contemplaba como necesaria la restauración del Consejo Real, aunque sí el rescate de sus competencias no atribuidas a la Diputación. También enumeró qué facultades debían de ser ampliadas en conformidad con ese guión de máxima reintegración foral posible, discerniendo entre las materias de la competencia estatal, susceptibles con todo de revisión, y las estrictamente navarras. Finalmente, estimaba pertinente tanto «la constitución de un Organismo Arbitral de conflictos» como «el restablecimiento de la sobrecarta o pase foral como garantía del respeto al Fuero respecto a las Leyes o Disposiciones del Estado». Por lo que respecta a los aspectos procedimentales de formalización del pacto, Aldea volvía a asumir las tesis de Esparza de 1935, que ya estaban presentes en sus libros anteriormente mencionados, sobre la permanencia de la soberanía originaria de Navarra, especificando que la titularidad para la negociación pertenecía a la Diputación.

El 15 de diciembre de 1977 la Diputación acordaba en sesión extraordinaria remitir ese informe de Aldea al Consejo Foral Administrativo, debiendo su comisión permanente afrontar un primer análisis del mismo[102].

La Comisión Permanente del Consejo Foral Administrativo de Navarra, en la que solo había miembros de la derecha navarrista, debatió el tema el 9 de enero de 1978. Tras debatir diversas propuestas en la misma dirección, finalmente se acordó juzgar como inviable la aspiración a la reintegración foral plena y recomendar a la Diputación otras propuestas más factibles «que nos conduzcan al Amejoramiento del Fuero, potenciando y tratando de poner en acto todas las facultades originarias que constituyen nuestro patrimonio foral»[103].

Posteriormente, el 15 de febrero de 1978 el pleno del Consejo Foral Administrativo, convocado por la Diputación, discutió el tema en sesión extraordinaria. De sus 57 vocales, solamente unos pocos se ubicaban fuera fuera de la derecha navarrista, explicitando algunos de ellos, vinculados al nacionalismo vasco y a la izquierda, sus críticas a las posiciones mayoritarias, algunos desde la defensa del treintaynueveunismo y otros desde su enfoque de la utilización que la Corporación Foral estaba haciendo del tema. Finalmente, 25 miembros, los adscritos a las sensibilidades más reaccionarias, votaron a favor del informe de la Comisión Permanente, 13 se abstuvieron y 1 votó en contra[104].

---

[102] *Ibidem*, vol. II, pp. 280-282.
[103] *Ibidem*, vol. II, pp. 308-318.
[104] *Ibidem*, vol II, pp. 319-356.

XVII. **EL CUARENTAYUNISMO DEL BURGUIANO**

El protagonismo de Jaime Ignacio del Burgo antes de que se iniciara en 1979 el proceso de negociaciones de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) fue evidente en cuanto que en varias obras suyas de aquellos años se anunciaron los contenidos que conducirían al desenlace finalmente constatado, lo cual es algo lógico por cuanto él era el máximo experto de su generación en el tema de cara a abordar el engarce de la actualización del régimen foral navarro desde una perspectiva uniprovincial ante el nuevo contexto de descentralización administrativa y legislativa del Estado que inauguraría la Constitución de 1978. Respaldado por su tesis doctoral, citada más arriba y publicada en 1968, entre 1976 y 1979 presentó varias formulaciones de su ideario programático[105], en las que siempre reivindicó las posibilidades que presentaba la actualización de la ley de 16 de agosto de 1841 dentro de un nuevo Estado caracterizado por la descentralización para conformar una autonomía en exclusiva para Navarra, a la par que refutaba las posturas de quienes solicitaban la derogación de la ley de octubre de 1839 por razones que tenían que ver con el presunto trasfondo soberanista y contrario a la unidad constitucional que achacaba a dicha petición, así como con la necesidad de mantenimiento de esa última ley por cuanto era el soporte de la de 1841, necesaria para el proceso de amejoramiento foral que había diseñado.

Del Burgo presentó sus tesis en un folleto publicado en 1976 en el que se afirmaba la necesidad de reforma de la ley de 1841 y en el que ya se hablaba de una fórmula que debía de ir «de la ley a la ley». Sus consideraciones se recogieron asimismo en el Programa Foral de UCD de 1977 que se acompañaba de unas Bases para la modificación del sistema institucional de la ley paccionada de 1841 y de un Régimen transitorio, presentados precisamente en la emblemática fecha del 25 de octubre de aquel año, dentro del mismo contexto cronológico en que tenía lugar el debate anteriormente descrito suscitado por el acuerdo de la Diputación sobre reintegración foral plena. De hecho, ese programa de UCD[106] se fundamentaba en el voto particular de del Burgo en el marco de esa discusión, ya repasada más arriba, a la vez que se introducían aspectos que hasta entonces no habían sido enunciados, pero que sobrevolaban en el ambiente general, y que se relacionaban con la controversia sobre la conformación de una autonomía separada singular para Navarra o de un proyecto común con Álava, Guipuzcoa y Vizcaya. De esta manera, para UCD de Navarra eran incuestionables «el derecho de Navarra a conservar su identidad en el seno de la comunidad española», «el derecho del pueblo navarro a ejercer la plenitud de la autonomía foral, mediante instituciones representativas y democráticas» y «el derecho de Navarra a conservar su autonomía foral; y a amejorarla mediante pacto de iguales entre el poder central y el de Navarra», mencionándose, asi-

[105] Baraibar Etxeberria, Á. y Sánchez Prieto, J. M., «La controversia Navarra-Euskadi», Ramírez Sádaba, J. L. (dir.), *Democratización y amejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999, pp. 167-266.

[106] Gortari Unanua, J., *La Transición Política …,* vol. II, pp. 122-129.

mismo, «la obligación de los poderes del Estado de respetar el *status* de Navarra como región autónoma, sin que en consecuencia puedan imponérsele unilateralmente integraciones en otras comunidades regionales». En este sentido, como primera piedra de la obra a desarrollar, se abogaba por una Asamblea o Consejo de Parlamentarios Navarros y se rechazaba la constitución de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, germen del Consejo General Vasco. Relacionado con ello, se insistió que Navarra no precisaba de un régimen preautonómico porque disponía ya de un régimen pactado y no concedido que el Estado debía reconocer. Así, se adelantaba en la conformación del papel central de la Diputación en las negociaciones posteriores que desembocarían en la LORAFNA con la finalidad de controlar lo más posible las mismas. En todo ello, UCD de Navarra contó con la protección de la UCD estatal[107].

En el debate constitucional, del Burgo, senador en la legislatura constituyente, y la UCD de Navarra tuvieron que transigir con la Disposición Adicional Primera y con la Disposición Transitoria Cuarta. Pero lograron un rotundo éxito con el punto segundo de la Disposición Derogatoria por cuanto se evitó la extensión a Navarra, tal y como pretendía el PNV, de acuerdo con los postulados clásicos del reintegracionismo, de la derogación de la ley de 25 de octubre de 1839. Con ello, tal y como se mencionó algo más arriba, Navarra salvaba el encaje entre la ley de 1841 y el proceso de amejoramiento acorde con el nuevo marco constitucional en confección por cuanto la ley de 1838 había sido el soporte de la solución cuarentayunista. Tras los debates, «Navarra quedaba excluida, por omisión, de la Derogatoria. Ese silencio constituía una importante victoria de los centristas navarros. Significaba el triunfo de sus criterios básicos y, sobre todo, el logro de un anclaje constitucional que permitiría abril una vía navarra hacia la autonomía, una vía singular, diferente a la del resto de Comunidades y, primordialmente, separada del País Vasco»[108].

XVIII. A MODO DE CONCLUSIÓN. REINTEGRACIÓN, AMEJORAMIENTO, DERECHOS HISTÓRICOS Y SOBERANÍA EN LA LORAFNA Y EN LOS DEBATES QUE CONDUJERON A ELLA

El discurso en relación con la soberanía, la reintegración, el amejoramiento y los derechos históricos planteados por la derecha navarra desde los años treinta encontró finalmente su plasmación, si bien con precaución en lo que respecta a «los restos de la soberanía originaria» mantenida incluso después de 1841 de la que hablaba Aldea Eguílaz, en la presencia de aquellos términos en el texto de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra[109], así como en la narración presente en el preámbulo de la misma,

[107] Baraibar Etxeberria, Á. y Sánchez Prieto, J. M., *op. cit.*, pp. 193-199.

[108] *Ibidem*, pp. 217-225 y 243-249.

[109] Sobre la LORAFNA y su proceso de elaboración, el análisis más reciente y completo es el de Alli Aranguren, J. C., *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*,

aprobada por el Parlamento Foral en marzo de 1982 con 49 votos a favor de los partidos que actuaron como un bloque a favor de la misma a lo largo del proceso (es decir, UCD, PSN-PSOE, UPN y Partido Carlista); cinco en contra de PNV y Euskadiko Ezkerra y la ausencia de los dieciséis parlamentarios restantes de Herri Batasuna y de las agrupaciones electorales de merindad afines a ese último partido. La ley fue finalmente aprobada por las Cortes Generales en lectura única como ley orgánica, entrando en vigor el 16 de agosto de 1982.

Recordemos que el Preámbulo de dicha ley dice:

«Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España.

Avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó sus Fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo que, con la participación de Navarra, se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma, conciliándolo con el interés general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía.

A tal fin, se iniciaron negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra y, en el acuerdo que definitivamente se alcanzó, tuvo su origen la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, aprobada por las Cortes de la Monarquía española.

Al amparo de las citadas Leyes, que traían causa de sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviniendo con la Administración del estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad.

En justa consideración a tales antecedentes, la Constitución, que afirma principios democráticos, pluralistas y autonómicos, tiene presente la existencia del régimen foral y, consecuentemente, en el párrafo primero de su Disposición Adicional primera, ampara y respeta los derechos históricos de Navarra y, en el apartado dos de su Disposición Derogatoria, mantiene la vigencia en dicho territorio de la Ley de veinticinco de octubre de mil ochocientos treinta y nueve. De ahí que, recién entrada en vigor la Constitución, se promulgara, previo acuerdo con la Diputación Foral, el Real Decreto de veintiséis de enero de mil novecientos setenta y nueve, con el que se inició el proceso de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra.

Es, pues, rango propio del Régimen foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica

---

Pamplona, Gobierno de Navarra, 2018.

y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica».

Se ha dicho que el texto de dicho Preámbulo fue elaborado «por los letrados de la ponencia técnica de la Diputación, señores Aldea, Asiáin y Zubiaur, y el secretario de la Comisión señor Gortari» y que «se redactó a partir de un texto del señor Zubiaur de corte foralista tradicional, vinculando la nueva Ley a las de 1839 y 1841, insistiendo en el pactismo». Y que Asiáin y Gortari «sostuvieron que era imprescindible establecer la relación con la Constitución de 1978 (Disposiciones Adicional Primera y Derogatoria), de la que aquella concepción huía». En la negociación finalmente «se aceptó el texto del Preámbulo propuesto por la Comisión de Navarra, aunque hubo una alternativa de la Comisión del Gobierno, que no se discutió»[110].

A pesar de su importancia como término de designación clásico de la reivindicación histórica de los críticos coetáneos de la solución de 1839-1841 y posteriormente de sectores políticos como el carlismo y el nacionalismo, la palabra *Reintegración* apenas se menciona en dicha ley, fuera del título y de una apelación en el preámbulo de la misma, al final del quinto párrafo, al proceso que desembocó en aquella.

Ya en el proyecto de bases de la diputación foral aprobado por la diputación el 27 de diciembre de 1979 y remitido al Parlamento Foral se rehuyó el término de *Reintegración foral* y se prefirió, en cambio el término *Amejoramiento*, de nula tradición este último durante la edad contemporánea hasta los años treinta del siglo XX. Esas bases fueron obra de del Burgo, previa negociación con el ministro Pérez Llorca, quien fue quien las presentó en su calidad de Presidente de la Diputación y contaron con el apoyo de los cuatro diputados de UCD y del único del PSOE y el voto en contra de los dos diputados abertzales. En su presentación de estas, del Burgo defendió la mayor conveniencia del término «amejoramiento» en relación con el de «reintegración» por ser aquél «un concepto más amplio (…) ya que trata de reintegrar competencias que se ejercieron y conseguir otras que nunca se ejercieron». También indicó la inviabilidad de la «reintegración foral plena», que supondría «renunciar a las leyes de 1839 y 1841», por no existir la Corona de Castilla y por ser tan profundas las transformaciones de todo tipo que sería obligado ir «a un pacto de integración en la comunidad española» que, al final, sería similar al proyecto que se presentaba. También indicó que el amejoramiento suponía una «novación sustancial de la Ley Paccionada» y calificó a ésta de «en cierto modo, insatisfactoria para Navarra», mencionando que en el día se gozaba de «competencias legislativas que no eran posibles en la Ley Paccionada»[111]. En cambio, la Comisión de Régimen

[110] Alli Aranguren, J. C., «Elementos identitarios en el Preámbulo y Título Preliminar de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra», *Iura Vasconiae*, 11, 2014, p. 544. Un análisis de los contenidos del mismo Preámbulo en *ibidem*, pp. 551-556. Asimismo, otro análisis muy escueto en Baraibar Etxeberria, Á., *Extraño Federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 326

[111] Alli Aranguren, J. C. y Gortari Unanua, J., *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2011, pp. 441-445.

Foral volvió a introducir el término «Reintegración Foral», acompañado del de «Amejoramiento»[112].

En cambio, el término «Amejoramiento» consta finalmente, además de en el título de la LORAFNA y en esa misma frase mencionada del preámbulo, en el siguiente párrafo del mismo («Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, …»); en el artículo 3 («De acuerdo con la naturaleza del Régimen Foral de Navarra, su Amejoramiento, …»); en el artículo 45 («El volumen y características de las emisiones se establecerá en coordinación con el Estado, conforme a lo que se determina en el artículo 67 del presente Amejoramiento»); en el artículo 71 («Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente»).

El término de «Derechos originarios e históricos» se menciona en el Preámbulo al mencionar que las leyes de 1839 y 1841 «traían causa» de los mismos para posibilitar la conservación del «régimen foral» navarro. Y también se menciona «Derechos históricos» en el mismo Preámbulo para referir a la Disposición Adicional Primera de la Constitución. También, en el artículo 2.1, cuando se dice que **«l**os derechos originarios e históricos» de Navarra «serán respetados y amparados por los poderes públicos» con arreglo a las leyes de 1839, 1841, disposiciones complementarias, a la misma LORAFNA y a la Constitución. De cualquier forma, la Disposición Adicional Primera de la LORAFNA incluye una reserva de no renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra.

En todo caso, esa apelación en la cláusula de reserva contrasta con la circunstancia de que en ningún momento se mencione la antigua Constitución de Navarra, vigente hasta 1839 y descrita por diferentes autores, y que no se trace ninguna posibilidad de paralelismo entre los términos «derechos históricos» y «Reintegración» con aquella. Posiblemente porque *Reintegracionismo* en su acepción clásica se entendía como recuperación de las facultades perdidas en 1839, constituyendo tradicionalmente una apelación a esos derechos históricos en Navarra y para Navarra. Pero también porque dicho término apelaba también a la ilegitimidad de las leyes de 1839 y 1841 según los cánones constitucionales autóctonos navarros. Y también porque bajo todo ello late la noción de soberanía en su acepción más nítida.

Por otra parte, la narración presente en el preámbulo constituye un relato que insiste sobre la bondad de las leyes de 1839 y 1841, mencionando la naturaleza paccionada de la segunda y con una nebulosa referencia a los derechos originarios e históricos de Navarra en la mención que aquellas normas «traían causa» de los mismos, una locución oscura propia del lenguaje jurídico que no forma parte del español común y que, según se suele traducir habitualmente, significaría que la solución cuarentayunista estaría originada en o derivaría de aquellos, sin meterse en las peligrosas honduras a las que podría dar lugar una referencia a la «soberanía foral originaria» defendida desde la derecha navarris-

[112] *Ibidem*, pp. 541-542 y 704-705.

ta de los años treinta y desde el navarrismo franquista para contrarrestar cualquier intromisión constitucionalista.

Sin embargo, en el debate registrado en el Parlamento Foral los parlamentarios de Unión del Pueblo Navarro (UPN), partido surgido de una escisión de UCD por no aceptar la Disposición Transitoria Cuarta, repetidamente aludieron a las tesis del navarrismo franquista sobre la soberanía foral originaria mantenida incluso tras 1841 y que obligaba al Estado a reconocer aquella, incluso en el caso de una articulación descentralizada del mismo. En su defensa de un cuarentayunismo foralmente soberano y pactista, señalaron el carácter preconstitucional de los derechos de Navarra, siendo superfluo el reconocimiento que de ellos hacía la Constitución en la Disposición Adicional Primera, y contrapusieron la naturaleza suprahistórica de aquéllos con la naturaleza frágil y efímera del texto constitucional de 1978[113]. En sus malabarismos retóricos afirmaron que, a causa de la naturaleza originaria de la soberanía foral de Navarra, esta no tenía «por qué buscar que se le concedan derechos que como originarios, le pertenecen. Ni que pensar en una Reintegración, porque reintegrar es devolver algo que se ha perdido y Navarra nunca ha perdido sus facultades originarias. Que éstas, in actu, en su ejercicio, estén más o menos desarrolladas, utilizadas, en nada afecta al título. El título originario, lo hemos mantenido constante e incólume en su esencia, que es lo importante»[114]. Lo que se reivindicaba era una reintegración no esencial, sino de facultades perdidas, mediante una interpretación de la soberanía como poder foral expresado en los pactos con el Estado que habían sido renovados por la ley de 1841. Así, en el debate de la Base segunda el portavoz de UPN aseveró que «no existe Reintegración del ser, porque entendemos que el ser de Navarra se ha mantenido. Lo que existe son Reintegración en todo caso, de facultades. Hay que distinguir el ser, de sus facultades. Creemos que este Amejoramiento, que esta Reintegración se dirige a completar las facultades del ser, no el ser en sí mismo, que para nosotros, está absolutamente íntegro»; «Navarra, que tenía unas competencias antes de nacer los Estados soberanos, mantiene el ser que da sustento a esas competencias, mantiene muchas de esas competencias y puede recuperar las competencias abandonadas porque mantiene el poder foral, no exactamente soberanía»; «La Ley de 1841 nace de la de 1839 que es confirmatoria de los Fueros. Ley que nace de los derechos históricos de Navarra, y este es el planteamiento. Nuestra personalidad, nuestro poder foral, no la soberanía como Estado, sino nuestro poder foral, se ha mantenido al confirmarse los Fueros que protegen nuestras libertades individuales frente al grupo y libertades del grupo, de esta comunidad foral, frente al Estado»; «este poder foral, queremos amejorarlo en lo que este poder originario mantiene, se ha mantenido y sin solución de continuidad. Su ejercicio, ha sido mayor o menor, ha estado constreñido de una u otra forma por el poder central, pero eso es otra cuestión, y precisamente estamos trabajando para desarrollar su potencia»; Dicho poder foral podía haberse formulado «en cualquier momento, porque el derecho sí que lo tenemos, el poder foral sí

[113] *Ibidem*, pp. 422-423.
[114] *Ibidem*, pp. 547-548.

que lo tenemos, antes y con independencia de la Constitución. Pero este momento es particularmente adecuado (…) para plantear el tema cuando otros están hablando de autonomías que les van a ser otorgadas, nosotros debemos hablar de desarrollar las competencias, a las que da lugar nuestro poder foral originario»[115]. Con todo, se marcaron distancias con lecturas soberanistas convencionales, diferenciando el poder foral de la soberanía y ya que la soberanía, entendida como «poder irresistible (…), incondicionado, inapelable e ilimitado», «esa soberanía no la podemos pedir para Navarra porque pedir eso es pedir que nos constituyamos en Estado soberano y, además, con la más plena soberanía (…), no esa soberanía funcional en la que sí podemos participar», «una soberanía actual, una soberanía funcional de competencias, esa sí se puede compartir y esa es la que nosotros queremos compartir dentro de la unidad de la unidad de la comunidad española»[116]. En este sentido, su defensa del pacto foral se hacía dejando claro que «no es necesario para pactar que sean Estados soberanos, porque eso será necesario cuando se pacte entre Estados soberanos, o sea, un Tratado internacional, que no es lo nuestro. Lo nuestro es un pacto foral, que es otra cosa. Por tanto, esa igualdad no es precisamente una igualdad en la soberanía. Es una igualdad ante la Ley, es una igualdad ante el pacto, que es la propia Ley que se está creando entre las partes» porque «Navarra tiene personalidad, puede pactar, tiene capacidad de pactar porque es una comunidad jurídica dentro de una comunidad política que es España»[117]. Sobre esto último, el mismo parlamentario subrayó en las valoraciones tras la aprobación de las bases la pertenencia de Navarra a la «Comunidad Nacional española, por historia y por vínculo», así como la apuesta de su partido por la unidad de España y la foralidad navarra, situándose en la comunidad entre la foralidad y la unidad el ser y la personalidad de Navarra, si bien «el carácter originario y preconstitucional del Fuero» determina que «Navarra no necesita solicitar un Régimen Autonómico que nadie le puede dar porque lo tiene de siempre»[118].

Por su parte, la lectura treintaynuevenista y reintegracionista no independentista clásica mantuvo su presencia en los debates en el Parlamento Foral sobre la LORAFNA a través de las posiciones del Partido Nacionalista Vasco que expresó su tradicional reivindicación de la reintegración foral plena, interpretándola como regreso a la soberanía perdida, si bien se abrió a nuevas posibilidades derivadas de la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978. Los portavoces de dicho partido confrontaron treintaynueveunismo y cuarentayunismo. A su juicio, para los cuarentayunistas «toda recuperación foral debe limitarse a desarrollar las potencialidades» que encierra la ley de 1841, señalando, en todo caso, algunos de ellos «la posibilidad de invocar la recuperación de facultades que desborden las competencias de tal Ley, señalan que pretender restablecer el *status* político anterior a 1839 es utópico o no deseable, porque significaría plantearse la vuelta a nuestra soberanía política

[115] *Ibidem*, pp. 567-569.
[116] *Ibidem*, p. 578.
[117] *Ibidem*, pp. 671-675.
[118] *Ibidem*, pp. 690-691.

originaria y cuestionar la actual vinculación de Navarra al Estado». Por su parte, los treintaynueveunistas buscarían «la recuperación de la soberanía perdida del antiguo Reino». Mediante esta lectura, la ley de 1839 sería un «hecho de fuerza» e «irregularidad histórica» que «en modo alguno» cabría considerar «irremediablemente consolidada» por cuanto supuso una interrupción unilateral y violenta de la soberanía política originaria de Navarra y por cuanto «la fuerza no causa estado convirtiéndose en derecho». Dicha irregularidad podría subsanarse mediante la reintegración foral plena y mediante una relación con el Estado de tipo confederal y así se recordó la postura del mencionado partido en el debate constitucional de defensa de la derogación de las leyes abolitorias (es decir, la de 1839, y también la de 1876 en relación con Vascongadas) para todos los territorios históricos vascos para dar lugar a una renovación del Pacto Foral de cada uno de ellos con la Corona «mediante fórmulas y procedimientos actualizados» y a un subsiguiente pacto confederativo entre ellos[119]. En este sentido se indicó que la Disposición Adicional Primera de la Constitución, al reconocer los derechos históricos de los territorios forales, debía ser aprovechada por Navarra «para acometer la reintegración foral en el sentido que permanentemente ha tenido nuestro Fuero, desde 1839, cuando fue gravemente conculcado» con el fin «de establecer un nuevo vínculo con el estado, que no debe dejarse a la interpretación de una de las partes y que, por tanto, debe definirse de una manera aceptable e inteligible». Ese nuevo vínculo debía descansar «en la capacidad de decisión que corresponde a Navarra a partir del reconocimiento de su poder originario», no siendo «nada lesivo para el Estado» en cuanto que aquella facultad era constitucionalmente reconocida y era «enormemente respetuoso con Navarra, que actúa así en ejercicio de sus derechos históricos sin detrimento de su Fuero»[120]. De acuerdo con todo ello no se podían aceptar «amejoramientos que no implican una verdadera reintegración foral» ya que «si partimos de la Ley de 1839 o la derivada de ésta, la de 1841, no cabe hablar de Amejoramiento, ni de reintegración, puesto que previo a todo ello, es necesario que el Estado nos restituya los derechos que nos arrebató en aquellas fechas» ya que Navarra fue Estado soberano hasta 1839 y la transformación del Reino en provincia fue contraria al derecho internacional, con violación de los tratados existentes y por carecer la ley de 1841 de carácter paccionado. Debía reivindicarse la soberanía plena para Navarra con la derogación de la Ley de 25 de Octubre de 1839 «que constituye un vínculo de fuerza que nos subordina al Estado y nosotros, por el contrario, deseamos el vínculo voluntario». Se pedía la aplicación efectiva de la ley de 1841 con una actualización de hecho, derogándose las normas que lo han conculcado, un nuevo pacto con el Estado partiendo del reconocimiento de la soberanía de Navarra y que el Pacto se garantizase mediante el Pase Foral[121]. Asimismo, se negó que la reintegración foral plena equivaliera a independencia porque «cuando hablamos de reintegración foral es

[119] *Ibidem*, pp. 343-347.
[120] *Ibidem*, pp. 450-452.
[121] *Ibidem*, p. 1191.

volver al *status* juridico anterior a 1839 y nada más»[122]. Sin embargo, de forma llamativa, a pesar de que, como decimos, todas estas aserciones coincidían con el reintegracionismo clásico de siempre, formulado originalmente por Sagaseta de Ilurdoz y retomado ulteriormente por el Partido Nacionalista Vasco y por el sector más fuerista del carlismo, los portavoces nacionalistas, desde nuestro enfoque actual, no subrayaron suficientemente la circunstancia de que sus argumentos formaban parte de una tradición ciertamente asentada en Navarra hasta los años treinta del siglo xx. De hecho, en sus intervenciones la figura de Sagaseta de Ilurdoz estuvo completamente ausente y tampoco fueron citados referentes nítidos del reintegracionismo nacionalista de principios del siglo XX como Manuel de Aranzadi que llegó a ser diputado en Cortes. Asimismo, al cargar excesivamente las tintas en su apoyo al proyecto estatutario común con Álava, Guipuzcoa y Vizcaya quedaron empañadas las posibilidades de reivindicación del carácter de Navarra como sujeto político con soberanía diferenciada al interpretarse que este territorio quedaría subordinado a un ente estatutario conformado por las cuatro provincias. Y todo ello, sin sopesarse convenientemente la incidencia sobre el conjunto de la población navarra, cuya voluntad quedaría plasmada electoralmente de aquellos años y en los años sucesivos, así como de las elites de la provincia, de las formulaciones políticoinstitucionales sembradas por la derecha navarrista, aprovechándose su monopolio del poder durante cuarenta años durante el franquismo, lo que hizo que el reintegracionismo clásico a la altura de los años setenta del siglo xx se percibiera como algo extraño y un tanto peregrino. Y sin que tampoco fuera objeto de ponderación la violencia asesina del terrorismo de ETA, percibida como elemento de chantaje, en un territorio en el que las convocatorias electorales demostraron reiteradamente el carácter minoritario del nacionalismo vasco.

En relación con esa última cuestión mencionada, también hay que referir otro elemento más: la coalición Herri Batasuna expresó durante los debates de la LORAFNA un treintaynueveunismo de tintes radicalmente independentistas, condicionado al ideario rupturista a todos los niveles de dicha formación. Inicialmente en el Debate de 6 de junio de 1979 sus portavoces reinterpretaron la Reintegración Foral Plena como «la devolución del *status* soberano de Navarra anterior al 25 de octubre de 1839», así como «la actualización de nuestros Fueros en forma de una Constitución Foral, democrática y popular para Navarra» y la aplicación del «Pase Foral a la Constitución de 1978»[123] y en el Debate sobre el Dictamen de la Comisión de Régimen Foral vincularon el derecho de Navarra a la misma no solo en virtud de derechos históricos sino también por el derecho de autodeterminación. A esas consideraciones sumaron su previsión de que «la vía de la Reintegración Foral es una vía condenada al fracaso porque o no saldrá o saldrá algo que no se parezca en nada a la Reintegración Foral» porque la reivindicación de la misma había sido «utilizada por las clases que han detentado el poder en Navarra, sólo y exclusivamente para paliar o para

[122] *Ibidem*, pp. 1194-1195.
[123] *Ibidem*, pp. 332-333.

adormecer o para eludir el fantasma del separatismo vasco»[124]. Asimismo, en su enmienda a la totalidad a las Bases enviadas por la Diputación Herri Batasuna señaló otra frontera más al sostener que «el Proyecto no debe aceptar, para iniciar las conversaciones con el Gobierno español, otro límite que la situación jurídica del Reino de Navarra con anterioridad a 1512»[125]. El discurso de completa ruptura, en el que se prescindió totalmente de las referencias a los procesos históricos sobre la cuestión acaecidos durante el siglo y medio anterior, se complementó con una crítica acerba al marco constitucional. Así, en el debate de la base quinta al hablar de la enmienda del PNV sobre el Pase Foral Herri Batasuna dijo que querían marcar distancia con los partidos que acataban la Constitución y que «no llevan una posición clara sino que están en unas posiciones totalmente contradictorias entre lo que están diciendo aquí, en este Parlamento y lo que han hecho en las Vascongadas» porque en el Estatuto Vasco se preveía el control de las leyes del Parlamento Vasco por el Tribunal Constitucional. Por ello, HB no votaría la enmienda del PNV al no acatar la Constitución en la que, además, no cabía el pase foral de tipo confederal[126]. Eso mismo fue recordado en el debate sobre la base primera en el que se afirmó: «Nosotros mantenemos las posiciones originarias de defensa a la soberanía y no podemos acatar la Constitución Española por esto mismo», diferenciándose en ello del PNV que acataba la Constitución y calificando la Disposición Adicional Primera de la Constitución como «de Ley de 1839» y de «Espartero redivivo»[127]. Por último, en las enmiendas a la totalidad se indicó que sus enmiendas a la totalidad pretendían «demostrar que la única posibilidad de llevar a buen término la Reintegración Foral pasaba por rechazar el proyecto de la Diputación y por abordar el tema desde fuera de la Constitución Española de 1978» porque «el Régimen Foral de Navarra, tanto el anterior a 1839 como el definido por la Ley de 1841, no cabe en esta Constitución». Con lo que se retomaban, ciertamente amplificadas, las tesis de la soberanía originaria de clara finalidad anticonstitucional de la derecha navarrista franquista. En el mismo debate, Herri Batasuna anunció que, una vez desestimadas sus enmiendas a la totalidad, su abstención de participar en las votaciones, no así en los debates, se debía a su rechazo de hacerles cómplices de la sentencia de muerte para el régimen foral navarro que suponía lo que se había aprobado, y se vaticinó el triunfo de su estrategia de liberación nacional a causa de rebajar la Constitución los derechos históricos de Vascongadas y Navarra al nivel homogéneo de las demás autonomías[128].

Fernando Mikelarena Peña
Universidad de Zaragoza. España
https://orcid.org/ 0000-0002-4096-6470

[124] *Ibidem*, pp. 427-428.
[125] *Ibidem*, p. 446.
[126] *Ibidem*, pp. 603-604.
[127] *Ibidem*, pp. 569-570.
[128] *Ibidem*, pp. 692-697.