

Génesis del consejo administrativo de Navarra (1868-1898)

M.^a SAGRARIO MARTINEZ BELOQUI

En la evolución de las instituciones navarras, la creación del Consejo Foral Administrativo marca un hito y un giro en la trayectoria histórica de nuestra provincia. Es la culminación de un pensamiento cuya raíz arranca del Convenio de Vergara, y muy en particular de la ley de modificación de fueros o «Ley Paccionada» de 1841.

Como bien dice F. Gómez Antón¹, el Consejo, en su ser actual, es la resultante de una pugna entre Navarra, celosa de la conservación de sus fueros, y los gobiernos que de diversos modos han procurado menguarlos. Por ello, ni su estructura ni sus funciones son como Navarra habría deseado, sino como la fuerza de los acontecimientos ha permitido que sean. Pero también el Consejo Foral lleva implícito el deseo de reforzar la foralidad vigente y de democratizar el régimen navarro dando continuidad al antiguo foralismo. En su creación convergen distintas fuerzas políticas: carlismo, progresismo y el incipiente nacionalismo. Aquí precisamente radica la originalidad de este cambio institucional navarro.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONSEJO FORAL ADMINISTRATIVO (1841-1898)

Los antecedentes inmediatos del Consejo se deben retrotraer a la Ley Paccionada de 1841. Es indudable que en su creación influyeron motivos de índole moral. EL hecho de que la ley de 16 de agosto de 1841 confiera a la Diputación la administración, más o menos amplia, de Navarra, sin ningún control por parte de autoridad superior, podía llevar a un deterioro progresivo de la moralidad de sus diputados y a una mala gestión económica. Era necesario, pues, un órgano fiscalizador permanente, representativo de las fuerzas del país, que ejerciera ese control. Con esa orientación nació el Consejo Administrativo².

Pero no son únicamente motivos morales los que confluyeron en la creación del Consejo Administrativo (luego denominado Consejo Foral) en 1898. Las raíces doctrinales debemos buscarlas en las fuerzas vivas de la sociedad navarra, en su evolución y en la política claramente centralizadora seguida desde Madrid. Como es bien sabido, la Ley paccionada supone para Navarra la pérdida de su antigua constitución pasando a ser una provincia foral³ con importantes privilegios económico-

1. GÓMEZ ANTÓN, F., *El Consejo Foral Administrativo*, Madrid, Rialp, 1962, pp. 11 y ss. Como es bien sabido la denominación de Consejo Foral no se alcanzaría hasta 1925. Originariamente fue Consejo Administrativo.

2. Cfr. op. cit., pág. 15.

3. La terminología de «Diputación Foral y Provincial» es posterior a la Ley de 1841: aparece por primera vez en 1867. Las circunstancias concretas en que apareció se exponen en mi tesis doctoral, de próxima lectura.

administrativos. La Diputación se configura como el órgano auténticamente representativo, asumiendo muchas de las competencias específicas del Gobierno en las demás provincias españolas. Este hecho, unido a la propia política de Antonio Cánovas del Castillo, origina el surgimiento, en algunos sectores navarros, de un sentimiento regionalista o nacionalista, de búsqueda de una plena autonomía. Pero cada grupo político reacciona de manera diferente.

Por un lado, el liberalismo moderado participa en la negociación de la ley de modificación de fueros de 1841. La figura más sobresaliente la constituye Yanguas y Miranda. Es el sector más reactivo a cualquier innovación en la ley del 41, si bien reacciona ante los contrafueros cometidos por el Poder Central. En los años sesenta el sector más conservador del moderantismo navarro lo integrarán los neocatólicos. Durante la Restauración estos hombres forman parte de los partidos liberales turnantes en el poder.

Por su parte, el progresismo isabelino era partidario también de la reforma foral, pero sólo en aquellos aspectos del fuero que podían considerarse regresivos. Inspirados en principios descentralizadores, buscan ampliar la esfera de competencias de la Diputación navarra. Tomás Jaén, por ejemplo, lamentará repetidamente la pérdida de los fueros, y verá en las Provincias Vascongadas, bastión entonces del foralismo, un aliado eficaz. Constituyen una pequeña minoría que en la Restauración será la base de los diversos partidos republicanos, y del partido liberal fusionista.

Por último, el carlismo, a pesar de su derrota en 1876, y de las profundas escisiones que siguen a la misma, cuenta con el apoyo mayoritario de la población, y fiel a sus antiguas tradiciones.

Son precisamente esos dos sectores –progresistas y carlistas– en los que se aprecia un fuerte foralismo. El resurgir de esta foralidad se manifiesta ya en los años sesenta, con los proyectos de Unión vasco-navarra que la Diputación navarra somete a la aprobación de las diputaciones vascas. Nace así un fuerismo que deriva hacia lo euskérico, integrado por moderados muy próximos a los neocatólicos y por carlistas. Los años decisivos se sitúan en 1876-1877, en que se firma el Convenio de Tejada Valdosa y se crea la Asociación Euskara de Pamplona en la que destacan Iturralde y Suit y Arturo Campión. La política centralista de la Restauración, junto a la profunda crisis económica de la provincia, lleva a un deseo de reforzar el poder de la Diputación con nuevos organismos, pero la propia división interna de los partidos políticos navarros hará que durante años se quede en una mera declaración de principios.

II. LOS PROYECTOS DE LA DIPUTACION NAVARRA EN 1868

La revolución de 1868 tuvo escasa relevancia en Navarra. Se incorporó con cierto retraso al proceso revolucionario y al igual que en otros puntos de la geografía española, se creó una Junta Suprema de Gobierno que procedió a la destitución de la Diputación y al nombramiento de nuevos diputados con una marcada ideología progresista⁴. La actuación de la nueva Diputación estuvo determinada por el temor a una sublevación carlista y por las posibilidades que ofrecía el programa progresista de descentralización administrativa. Una de las primeras medidas que adoptó fue la reunión de comisionados de los cinco partidos judiciales de la provincia, para dar a conocer el modo de administración del país, al tiempo que acordó la celebración de

4. Componían la Diputación navarra Tomás Azcárate, B. Beltrán, J. Ruiz, J.I. Colmenares, L. Urbiola, M. Pérez Colmenarles y Rafael Ripa.

una reunión anual para inspeccionar las cuentas y presupuestos del año siguiente⁵. En la reunión de los comisionados, el 28 de octubre de 1868, se decidió el que la Diputación rindiese cuentas anuales y presentara los presupuestos; los comisionados sólo tendrían una función asesora, dejando al criterio de la Diputación y a sus atribuciones privativas hacer el uso que creyera conveniente de las observaciones que aquéllos hicieran. Existe un deseo de moralizar la administración, puesto de relieve en años anteriores, y de otorgar un mayor participación a sus representados.

Pocos meses más tarde, el 10 de marzo de 1869, el conocido progresista Cayo Escudero y Marichalar felicitaba a la Diputación por su iniciativa. En su exposición aparecen las bases teóricas que en su opinión inspiran este proyecto y que podemos considerar como uno de los antecedentes más remotos del Consejo Administrativo. Señalaba que la revolución de 1868 no había roto el «pacto federativo» entre Navarra y el Estado, sino que por el contrario, éste otorgaba mayor libertad de acción. Añadía que con el «pacto» quedaban garantizados poderosos intereses; no se trataba, por tanto, de conservarlos y asegurarlos; sino de pensar en mejorarlos. Se lamentaba de cómo al negociarse la ley del 41 se hizo caso omiso de leyes e instituciones muy importantes y queridas para todo buen navarro, como las Cortes, sin que tan siquiera se nombrasen en dicha ley. Enlazaba el proyecto con la antigua legislación navarra al señalar que la Diputación del Reinado, sustituida por la Diputación Provincial, tenía, entre otras, la obligación de dar cuenta a las Cortes de todos sus actos, y sin embargo, la actual Diputación había venido actuando como poder absoluto. Si bien se podía argumentar que esta institución era nueva en Navarra y no tenía su origen en nuestros fueros, añadía que toda institución humana era mudable, transitoria por su propia naturaleza, por la variación de las costumbres; incluso los fueros habían experimentado importantes variaciones de acuerdo con los tiempos⁶.

En el fondo de este pensamiento subyace el deseo de resucitar viejas instituciones, de reforzar el propio poder de la Diputación y democratizar el régimen navarro. Aun cuando en los años siguientes continuaría la práctica iniciada en 1868 de convocar anualmente a los comisionados de los pueblos, no llegaría a concretarse en una institución permanente (a la manera del Consejo Administrativo de 1898) antes del fin del Sexenio, pero la idea duraría –como veremos– durante la Restauración en el sector más progresista de la sociedad navarra y en el carlismo.

III. LAS JUNTAS FORALES (1888)

En 1876 se inicia un importante giro en la trayectoria histórica de las provincias del Norte de España. La conclusión de la tercera guerra carlista y la política centralizadora de Antonio Cánovas del Castillo supone el fin de los fueros para las Provincias Vascongadas y la firma del Convenio de Tejada Valdosera para con Navarra, primera modificación sustancial de la ley del 41. Continúa con un ataque frontal a los fueros, especialmente en el plano económico, para equiparar a Navarra con el conjunto de las provincias españolas. En este contexto se sitúa la propuesta del diputado foral Esteban de Benito, el 15 de marzo de 1888.

Continuando con el pensamiento ya esbozado en 1869 por Cayo Escudero y Marichalar, pretendía resucitar las antiguas instituciones por las que los habitantes de este viejo Reino enviaban Procuradores con el fin de exponer sus necesidades y

5. Acuerdo de la Diputación Foral y provincial de Navarra de 18 de octubre de 1868. A.G.N., Actas de Diputación, t. 76, 20 de octubre de 1868.

6. Carta de Cayo Escudero y Marichalar a la Diputación navarra. A.G.N., Actas de Diputación, t. 76, 18 de marzo de 1869.

arbitrar la manera más adecuada de atenderlas. Veía además en este procedimiento una forma de aproximar la propia administración a los ciudadanos, de tal modo, que se podía conseguir un triple propósito: recobrar la tradición, evitar discusiones sobre las propias atribuciones de la Diputación y reforzar el apoyo a ésta frente a los contrafueros del Gobierno. Para ello proponía la creación de Juntas forales, a la manera de las juntas creadas para entender en los catastros y presupuestos municipales. No tendrían un carácter permanente. Su reunión se celebraría en la segunda quincena del mes de enero de cada año y la integraría los siete diputados forales, el mayor contribuyente de cada uno de los siete distritos por contribución territorial, así como otro por contribución industrial, y dos más, uno en concepto de propietario y otro en el de industrial. Su función se concretaría en:

- El conocimiento de las reclamaciones de los ayuntamientos relativas al catastro municipal.
- La discusión y voto del presupuesto provincial, que sería formado por el Vicepresidente de la Diputación o la Comisión de la misma que se designara al efecto.
- La Junta también podría intervenir en algún otro asunto de marcada importancia si así lo estimara oportuno la Corporación⁷.

Este proyecto, muy en la línea del de 1869, tampoco tendría aplicación ni tan siquiera sería objeto de discusión por parte de la Diputación.

IV. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS: LA PROPUESTA DE SERAFIN MATA Y ONECA

La propuesta más inmediata y que constituye la base para la creación del Consejo Administrativo en 1898, la constituye el proyecto presentado, el 26 de diciembre de 1898, por Serafín Mata y Oneca, diputado foral carlista. En el proyecto sometía a la aprobación de la Diputación la constitución de un organismo deliberante en el que el país navarro compartiera el poder de la Corporación. Al igual que en los anteriores, enlaza con las tradicionales libertades de Navarra, pero su proyecto de Consejo tenía ya un carácter permanente. El proyecto comprendía los siguientes puntos:

- La Diputación, sin abdicar de sus facultades, no realizaría presupuesto alguno ordinario ni extraordinario, ni archivaría sus cuentas anuales, sin oír antes a la representación de la provincia. Lo mismo haría en caso de gastos extraordinarios o de asuntos graves para ella, o para alguna de las merindades, bastando que lo propusieran dos diputados.

- Tendrían la representación de la provincia aquellos en quienes recayese el cargo de Regidor Síndico de cada uno de los ayuntamientos, o quienes ellos designaran por escrito en cada caso de entre los restantes concejales o mayores contribuyentes de la localidad.

- Concurrirían por cada merindad, ante el excesivo número de ayuntamientos, el síndico de su respectiva capital, y además un número igual al de Procuradores que aquella enviaba a las antiguas Cortes, diez por la de Pamplona, siete por la de Estella, ocho por la de Tafalla, cinco por la de Olite, y ocho por la de Sangüesa. La designación se efectuaría por la Diputación en cada caso, insaculando a todos los de la respectiva merindad. Podría invitar a las sesiones de la asamblea, en concepto de asesores, a las personas que juzgara oportuno.

7. Propuesta de Esteban de Benito el 15 de marzo de 1888. A.G.N., Actas de Diputación, t. 87, 18 de marzo de 1888.

– En cada convocatoria se haría constar el asunto que la motivara y quedarían consignadas las opiniones que se emitieran. Cuando se tratase de algún asunto que sólo afectara a una o dos merindades, la Diputación podría limitarse a convocar únicamente a los representantes de éstas.

– La Diputación daría dietas módicas a los representantes que asistieran a la asamblea ⁸.

El proyecto sería sometido a discusión el 4 de febrero de 1897. Así, mientras los diputados carlistas Mata y Oneca, Martínez y Errea se mostraron partidarios de su constitución, los liberales Eseverri, Iturria, Elorz y Gastón se opusieron terminantemente por estimar que verían disminuidas las atribuciones de la propia Diputación ⁹.

Sin embargo, poco después, ante las dificultades económicas por las que atravesaba la provincia (una importante deuda provincial, la necesidad de recabar fondos para la guerra de Cuba, la crisis agrícola, especialmente vitivinícola a raíz de la filoxera) aconsejaron a la Diputación navarra solicitar el concurso de los representantes de diversos puntos de la provincia ¹⁰. Paralelamente, desde sectores muy próximos al carlismo, se organizó una intensa campaña en favor de la propuesta de Serafín Mata, que llevó a que los distritos de Tudela y Estella solicitaran la participación del país en la discusión de los presupuestos y cuentas.

En esta comisión, al igual que en 1868, jugó un papel de primer orden, Cayo Escudero y Marichalar. Reunida el 5 de febrero de 1898, expresó su deseo de que se continuara con esta práctica para acercar la opinión del país y robustecer a la propia Diputación, a la que calificaba de baluarte y defensa de nuestros fueros ¹¹.

Todo ello determinó que en sesión extraordinaria el 14 de mayo de 1898, los diputados forales Eseverri, Mata, Errea e Iturria acordaran su constitución y la aprobación de las bases por las que debía reunirse el Consejo Administrativo de Navarra, encargando al secretario Uranga dar forma expresa a este pensamiento ¹².

V. EL CONSEJO ADMINISTRATIVO DE 1898

El Consejo Administrativo de Navarra –luego denominado Consejo Foral– no pasó de ser, en esta primera etapa de su vida, un organismo de poca importancia. Ya en el propio acto de constitución se señala: «bien quisiera la Diputación revestir al Consejo de una potestad legal superior a la suya propia; pero la jurisdicción que tiene otorgada por la ley es intransferible o indeclinable», aunque en parte fuera así porque tampoco los diputados se mostraron favorables a disminuir sus competencias.

El Eco de Navarra, aun cuando aplaudía su creación, no lo consideraba necesario, ni oportuno para la recta administración del país, sino que, por el contrario, aumentarían las dificultades al existir mayor diversidad de opiniones. Consideraba que la Diputación estaba impulsada más por su sentimiento de susceptibilidad caballeresca, que por motivos de razón ¹³.

En la exposición de motivos se recogen los argumentos que llevaron a su creación. Se dice: «El pacto ley de 16 de agosto de 1841, al dar a la provincia una organización

8. Proyecto de Serafín Mata y Oneca presentado a la Diputación navarra el 26 de diciembre de 1896. A.G.N., Actas de Diputación, t. 94, 26 de diciembre de 1896.

9. A.G.N., Actas de Diputación, t. 94, 4 de febrero de 1897.

10. Así consta en el acuerdo de la Diputación de 5 de febrero de 1898. A.G.N., Actas de Diputación, t. 95, 5 de febrero de 1898.

11. A.G.N., Actas de Diputación, t. 95, 5 de febrero de 1898.

12. A.G.N., Actas de Diputación, t. 95, 14 de mayo de 1898.

13. Artículo de Juan Cancio Mena en el *Eco de Navarra* el 22 de mayo de 1898.

autónoma no señaló a la Diputación límites precisos en la gestión de los fondos públicos»; era necesario, pues un organismo fiscalizador. Añadía: «nuestra constitución histórica más perfecta obligaba a la Diputación del Reino a rendir cuentas a las primeras Cortes». Se pretendía robustecer la autoridad de la Diputación y emprender reformas que afianzasen el régimen foral. El Consejo se compondría de los cinco mayores contribuyentes de la provincia y de un contribuyente y un delegado de los ayuntamientos de cada uno de los distritos de Tudela, Tafalla y Aoiz y de los antiguos de Los Arcos, Estella, Huarte Araquil y Pamplona.

Entre las atribuciones que se le asignaban destacan: la intervención en la formación de los presupuestos y examen de cuentas, la remisión de la deuda, las cuestiones de fuero, y cuantos asuntos merecieran especial asesoramiento, a juicio de la Diputación. Deberían también ser sometidos al Consejo los reglamentos y medidas de carácter general elaborados por la Diputación¹⁴.

Reunido el Consejo Administrativo en diciembre de ese año, se acordaron algunas modificaciones, como la renovación anual por mitad de sus componentes y la designación por sorteo de los catorce contribuyentes¹⁵.

El Consejo no tuvo una vida política activa, en parte, por su propia constitución, ni alcanzó el objetivo de convertirse en una prolongación de las antiguas Cortes navarras que subyacía en el pensamiento inicial. Aún cuando perduraría en el siglo XX y experimentó una renovación en 1925, no pasaría de ser una pura entelequia. Los intereses contrapuestos, su organización y lo exiguo de sus atribuciones, le convirtieron desde sus orígenes en un organismo poco operativo.

BND

14. El contenido completo puede verse en las Actas de Diputación, t. 96, 16 de julio de 1898.

15. A.G.N., Actas de Diputación, t. 97, 11 de febrero de 1899.