

La negociación del convenio de Tejada Valdoserá (1876-1877)

M.^a SAGRARIO MARTINEZ BELOQUI

En 1876, y después de cuatro años ininterrumpidos de guerra civil, se puso fin al conflicto con la victoria del ejército liberal frente a las armas carlistas. La contienda, cuyo escenario más importante habían sido las provincias del Norte de España, contribuyó a que en la sociedad española en general, y en la clase política en particular, se extendiera la opinión de castigarlas y abolir sus privilegios forales. Muy pocas voces se alzaron en favor de las Provincias Vascongadas y de Navarra, a excepción del político y publicista catalán Mañé y Flaquer y un reducido grupo de catalanes, que veían en los fueros un recuerdo de sus antiguas libertades perdidas en el siglo XVIII.

Como es bien sabido, las Provincias Vascongadas mantenían todavía en 1876 importantes privilegios forales, a pesar de las continuas negociaciones desde 1839 para su adecuación con la nueva realidad española; por el contrario, Navarra había *pactado* con el Gobierno Central la denominada ley de modificación de fueros de 16 de agosto de 1841, por la que pasó de Reino a Provincia Foral. La actitud «transigente» de los liberales navarros propició que la Provincia conservase una amplia autonomía económico-administrativa, que todavía hoy perdura por la vía del amejoramiento foral. Esta posición diferencial hará que las negociaciones se desarrollen bajo presupuestos distintos. Mientras que en 1876 se hace necesaria para las Provincias Vascongadas una reforma en su concepción foral, el propósito del Gobierno para con Navarra será el que contribuya a las cargas públicas al igual que el resto de las provincias españolas. En suma, suponía modificar el cupo de contribución fijado a perpetuidad en el artículo 25 de la ley del 41. Las negociaciones, como veremos más adelante, fueron duras, y la firma del Convenio llamado de Tejada Valdoserá, por ser éste el comisionado regio para tal fin, no vendría a poner fin a los conflictos; pero sí estableció una primera reforma –importante, por otro lado– en la ley de 1841, que permitió la salvaguarda de importantes ventajas económicas. La firma del Convenio fue posible gracias a la actitud favorable de Cánovas y, desde luego, a los importantes esfuerzos y a la voluntad negociadora de la Diputación navarra. No olvidemos sin embargo, que se trata de una Diputación gubernamental elegida por Real Orden pocos meses antes.

Sobre el tema concreto del Convenio de Tejada Valdoserá no existe ningún trabajo específico. Por ello, en el marco reducido de esta comunicación, trataremos de explicar cómo se llegó a la firma del R.D. de 19 de febrero de 1877, que tan esencialmente modificaba el régimen económico navarro.

I. LAS PRIMERAS NEGOCIACIONES ENTRE LOS COMISIONADOS NAVARROS Y EL GOBIERNO (Mayo-Junio de 1876)

En la R.O. de 6 de abril de 1876, se concreta la posición del Gobierno para modificar los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra. A la vez que se hacía referencia a la conclusión de la guerra civil «sin pactos» y a la opinión pública que pedía se coronase la obra de la unidad nacional, se señalaba cómo sólo Navarra había ejecutado la ley de 25 de octubre de 1839, y se emplazaba a que se eligieran dos comisionados que quince días después de reunidos los comisionados de las Provincias Vascongadas (que quedaban convocados para el 1.º de mayo) concurrirían a Madrid, con el fin de preparar la modificación «que en la ley de 16 de agosto de 1841, hacían indispensable el transcurso del tiempo y las actuales circunstancias»¹.

Este primer intento de modificación del régimen foral se manifiesta en medidas paralelas como el decreto de 21 de abril de 1876 pidiendo las quintas atrasadas, o la Real Orden de 22 de abril del mismo año, disponiendo que el suministro de raciones de pan para las tropas que guarnecían los distritos militares de las Provincias Vascongadas y Navarra, corrieran a cargo de estas provincias, infligiendo de esta forma un duro golpe a las quebrantadas economías de los pueblos. Este conjunto de disposiciones provocó un profundo malestar en la provincia y la rápida intervención de la Diputación. Un claro ejemplo de la opinión extendida en Navarra lo constituyen las palabras de Luis Iñarra, vicepresidente de la Diputación, a Fortunato Fortún, calificando estas disposiciones como un duro castigo o una contribución extraordinaria de la que legalmente Navarra estaba exenta. Y añadía que se pretendía igualar a la provincia con las demás de la monarquía y sin embargo, no se le abonaban unos suministros que a todas ellas se les habían abonado. Pedía que con el apoyo de los senadores y diputados a Cortes se gestionara ante el Gobierno su derogación².

La Diputación tenía ante sí una difícil responsabilidad, su legitimidad se veía disminuida al ser una Diputación no emanada de las urnas, sino elegida por decreto en marzo de 1875. Sus miembros no habían participado en el gobierno foral hasta 1874, a excepción de Fortunato Fortún, diputado foral en 1866, y engrosaban las filas del llamado «bando transigente» ante los últimos acontecimientos. Estaba compuesta por Luis Iñarra, vicepresidente, y los diputados Fortunato Fortún, Tribucio Albizu, Eugenio Bornás, Martín Huarte-Mendicoa, Manuel Alfaro y el Conde de Espoz y Mina. Inició los primeros pasos para dar cumplimiento a la Real Orden de 6 de abril. Después de una dura discusión y consciente de la gravedad de la situación, acordó que la comisión quedara integrada por los diputados y senadores a Cortes por considerarlos más próximos al Gobierno³. Sin embargo, éstos rechazarían su nombramiento⁴. Además de diferencias ideológicas, es evidente que no querían verse involucrados en unas negociaciones que se preveían desventajosas para Navarra y con una opinión pública hostil.

Ante esta renuncia la Corporación decidió pedir la colaboración de destacadas personas de la vida política navarra: Marqués de Castelfuerte, Conde de Guendulain, Trifón Modet, José M.ª Gastón, Miguel M.ª Zozaya, Teodoro Ruiz, Agustín Cortés, Pedro Domingo Ligués, Calixto Bretón y Diácono Aguirre. Todos ellos habían

1. R.O. de 6 de abril de 1876 en Archivo General de la Administración, Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69 y Archivo General de Navarra, Elevación del cupo foral, leg. 1.

2. Carta de Luis Iñarra a Fortunato Fortún. Pamplona, 22 de abril de 1876, A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 1.

3. Carta de la Diputación navarra a los diputados y senadores a Cortes. Pamplona, 3 de mayo de 1876, A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 1.

4. Carta de los senadores y diputados a Cortes a la Diputación navarra. Madrid, 6 de mayo de 1876, A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 1.

participado en diputaciones anteriores y tenían un marcado carácter liberal moderado. Ninguno aceptó la comisión alegando circunstancias personales o desprestigio político, como el Conde de Guendulain. El más explícito fue el Marqués de Castelfuerte, que consideraba necesaria, como paso previo a toda negociación, la abolición de la Real Orden sobre suministros. Al mismo tiempo resaltaba su actitud intransigente a cualquier negociación⁵. De todo ello se puede concluir que la opinión más generalizada en la élite política de la provincia era de una total oposición a una reforma en la ley de 1841.

Esta situación, y la convocatoria irrevocable del Gobierno obligó a que fuera la propia Diputación quien integrara la comisión, compuesta por Luis Iñarra, vicepresidente de la Corporación, y los diputados forales Fortunato Fortún, Martín Huarte Mendicoa y Manuel Alfaro, que deberían acudir a Madrid el 13 de mayo, día en que estaban convocados por Cánovas⁶. Como base para dicha negociación se redactó una extensa memoria resaltando el carácter pactado de la ley del 41. Sin embargo, previendo una posible alteración en el cupo contributivo, contenía una interpretación *sui generis* de la misma. Aparecía una clara distinción entre la ley concebida globalmente, y cada uno de los artículos, hasta el punto de que se la define con «ley paccionada en muchos de sus artículos». La finalidad era evitar una posible revisión del conjunto de la ley, a la vez que jurídicamente se hacía compatible la reforma en alguno de ellos. Al igual que en momentos históricos similares, se recomendaba que se hiciera ver al Gobierno la «generosidad» de Navarra en 1840-1841 al modificar sus fueros. Se explicita que la negociación gire en tres puntos: el político, el económico y el administrativo.

En el plano político, se cita el proceso de negociación seguido por Navarra para adaptar su régimen político a la unidad constitucional y su posterior desarrollo, no vulnerado por el Gobierno ni la provincia. Se recomendaba especialmente desligar la realidad de Navarra de la de las Provincias Vascongadas. Veladamente se insinuaban las consecuencias que una situación de injusticia podía tener en Navarra, por su posición fronteriza y las analogías de carácter, uso y costumbres que existían con los habitantes de la región de los Pirineos franceses.

Mayor atención se prestaba al aspecto económico, punto por el que habían sido convocados. Recogía un extenso estudio de los artículos 16, 24, 25 y 26 de la ley paccionada, y muy en particular del artículo 25, argumentando que el cupo contributivo de Navarra, fijado en 1.800.000 reales, se hizo, no tanto en relación al presupuesto, sino en consideración al sacrificio que hacía la provincia con la traslación de las aduanas, por lo que dejaba de percibir 1.200.000 reales; de ahí que se fijara un cupo invariable de contribución directa.

Por último, en el plano administrativo se dejaba libertad a los comisionados para negociar la reinstauración de los artículos 1 y 3 de la ley del 41 conculcados por gobiernos anteriores, reclamaciones que constituirían una de las constantes de la provincia en años posteriores a 1876⁷.

Las primeras conferencias se celebraron los días 16 y 17 de mayo. Cánovas reconoció que, si bien la situación de Navarra era distinta a la de las Provincias Vascongadas, por cuanto se había adaptado a la unidad constitucional, era necesaria, no obstante, una revisión en la tributación, ya que las circunstancias habían cambiado sustancialmente desde 1841 en que se determinó el cupo, y añadía que, al igual que

5. Carta del Marqués de Castelfuerte a la Diputación navarra. Tudela, 9 de mayo de 1876, A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 1.

6. Acuerdo de la Diputación foral y provincial de Navarra, 10 de mayo de 1876, A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 1.

7. Memoria de la comisión foral, 12 de junio de 1876. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 1.

se hizo entonces, se había convocado a los comisionados de la provincia. Cánovas pretendía asimilar los dos períodos históricos (ambos derivaron de una guerra civil, en que el carlismo, con un importante apoyo en Navarra, había sido derrotado) para poder realizar al reforma foral. Por su parte, los comisionados navarros expusieron que, si bien Navarra constituyó uno de los escenarios de la contienda, no fue el único, ni correspondió a toda la población, añadiendo los enormes esfuerzos que se efectuaron y que habían llevado a la provincia a una lamentable situación: una deuda provincial de treinta millones de reales, un préstamo de los pueblos de treinta y seis millones de reales para satisfacer las contribuciones ordinarias y extraordinarias y las exacciones de todo género. Se avinieron, no obstante, a negociar la ley del 41 en lo concerniente a tributación, pero sin acudir al legislativo, sino por negociaciones con el Poder ejecutivo, ya que consideraban este procedimiento como «más apropiado y expedito, y no variará los sentimientos de hostilidad que alguno se proponen mantener y explotar entre provincias hermanas... y correspondería a los precedentes que ha contribuido Navarra a establecer en diversas épocas». De todos modos se opusieron categóricamente a modificar en su esencia la ley del 41 y la forma de tributación vigente⁸.

El 11 de junio se suspendieron las conversaciones, quedando en la Villa y Corte únicamente los diputados forales Alfaro y Echarte⁹. El 22 de junio el Marqués de Alhama, senador por Navarra, a petición expresa de Cánovas, requería nuevamente la presentación de los comisionados¹⁰. La buena disposición que desde un primer momento habían mantenido éstos, así como la opinión unánime de que era necesaria una reforma en la tributación futura, propiciaron una postura de conciliación con el Gobierno que contribuyó a la redacción del artículo 24 de la ley de presupuestos que debía discutirse en las Cortes y a la promesa de Cánovas de negociar con la provincia.

II. EL ART. 24 DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DE 1876 Y SU DISCUSION POR LAS CORTES

El 15 de febrero de 1876 debía celebrarse la apertura de las primeras Cortes de la Restauración, que debían afrontar el problema foral. En Navarra, y en general en el ámbito del País Vasco, la elección al Congreso de los Diputados se caracterizó por el elevado abstencionismo —superior al 70%—, motivado por la localización de los últimos episodios de la guerra carlista. Ello contribuyó a que fueran elegidos diputados liberal-conservadores (ministeriales, por tanto) y un independiente. Compondrían el Congreso los diputados Javier M.^a Los Arcos y Miranda por Aoiz, Felipe González Vallarino por Baztán, Fructuoso de Miguel y Mauleón por Estella, Antonio Morales y Gómez por Olza, Francisco García Goyena por Pamplona, Nazario Carriquiri por Tafalla y el Conde de Heredia Spínola por Tudela. Y los senadores Amalio Marichalar, Gregorio Alzugaray, José M.^a de Arévalo, Conde de Rodezno, y Tomás de Ligués, Marqués de Alhama.

Iniciada la legislatura y siendo previsible una reforma en la ley de modificación

8. Carta de Luis Iñarra a la Diputación informando sobre el desarrollo de las conferencias. Madrid 6 y 7 de junio de 1876. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 2. Comentaba que las negociaciones con Cánovas estaban siendo duras. Puede verse también la memoria final de 12 de junio.

9. Carta de Luis Iñarra a la Diputación de Navarra. Madrid, 11 de junio de 1876, A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 2.

10. Telegrama del Marqués de Alhama a la Diputación navarra. Madrid, 22 de junio de 1876. La comisión salió el mismo día y regresó el día 4 de julio. No hay referencias expresas de lo tratado. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 2.

de fueros de 1841, requerida por el Gobierno y la opinión pública contra las Provincias del Norte, los senadores y diputados navarros acordaron la celebración de reuniones periódicas para determinar su actuación en las Cortes. Convinieron por unanimidad: 1) Separar la causa de Navarra de la de las Provincias Vascongadas; 2) comunicar al Gobierno oficiosamente el deseo de no desarrollar una política de oposición, sino exclusivamente de defender los intereses de la provincia; 3) averiguar las intenciones del Gobierno sobre la cuestión foral; y 4) mantener una conducta prudente que evitara un problema de fondo con respecto a Navarra, y si era necesario defender enérgicamente los fueros¹¹. A pesar de que en estos primeros meses las declaraciones de Cánovas fueron favorables hacia Navarra, el ambiente generalizado contra las provincias del Norte hacía presagiar una dura lucha parlamentaria.

El artículo 24 del proyecto de ley de presupuestos presentado a las Cortes decía: «Se autoriza al Gobierno para dar desde luego a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en la provincia de Navarra, la misma extensión proporcional que en las demás de la península, y para ir estableciendo en ella los demás impuestos consignados en los presupuestos generales del Estado»¹².

Si bien el pensamiento del Gobierno, claramente nivelador, propugnaba una equiparación tributaria, se recogía la aspiración de la Diputación navarra al evitar una cuestión de fondo en las Cortes y ser el ejecutivo quien determinara la reforma. En la discusión del Congreso, el artículo sufriría una pequeña modificación, quedando bajo la forma siguiente: «... y para ir estableciendo en ella, con las modificaciones de forma que las circunstancias locales exigen, una exacta proporción entre los ingresos de aquella provincia por todos los conceptos y los de las demás de la Península»¹³. Redacción más favorable que el articulado inicial porque se explicitaban las peculiaridades de Navarra.

A pesar del pacto concluido entre los comisionados navarros y Cánovas, en la discusión del dictamen en el Congreso intervino el diputado y jurista navarro Antonio Morales y Gómez, defendiendo el carácter pactado de la ley de 16 de agosto de 1841 y su inalterabilidad¹⁴. La intransigencia de Morales provocó, precisamente, la fulminante intervención del Presidente del Consejo de Ministros, Cánovas. No sólo sostuvo que las Cortes con el Rey tenían derecho a legislar sobre Navarra, al igual que sobre las demás provincias de la Monarquía, sino también que la ley de 1841 era similar a todas las leyes, negando el carácter de pacto que pretendía atribuirle la provincia. Pero, como buen conocedor de la Historia, no estaba dispuesto a prescindir de los derechos históricos de Navarra ni a anular la ley del 41; su propósito era modificar la tributación. No concebía que en un Estado constitucional existiera un territorio, cualesquiera que fueran sus antecedentes históricos, exento de las mismas obligaciones que pesaban sobre los demás¹⁵.

Más consecuente con las negociaciones anteriores, el también diputado navarro González Vallarino mantuvo que Navarra no protestaría por pagar una contribución según una base proporcional¹⁶. El artículo quedaría aprobado en el Congreso por 123 votos contra 11, correspondientes éstos a los diputados de las provincias vascas y por Navarra a Morales, Los Arcos, De Miguel y García Goyena.

11. Carta de los diputados y senadores navarros a Cortes, Madrid, 27 de marzo de 1876. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 2.

12. El proyecto se envió al Senado el 20 de mayo, iniciándose su discusión el 3 de junio. En la Cámara de Diputados la discusión duró del 12 al 21 de julio, en que se aprobó la ley.

13. D.S.C., Leg. de 1876, V, n.º 103, p. 2.785.

14. Véase su discurso en Diario de Sesiones de las Cortes (D.S.C.), Leg. de 1876, V, 7 de julio, n.º 103, pp. 2.773 y ss.

15. Cfr. D.S.C. Leg. 1876, V, n.º 103, pp. 2.780 y ss.

16. Cfr. D.S.C. Leg. 1876, V, n.º 103, pp. 2.785.

Francisco García Goyena informaba a Luis Iñarra, Vicepresidente de la Diputación, acerca de esta disidencia entre los representantes navarros. Exponía la actitud de Morales y añadía: «con esto se apartaba de nuestros acuerdos y a quien hería mortalmente era a Vs., los comisionados, cerrándoles la puerta a todo acomodamiento, o de llegar a él, presentarles ante toda la provincia como poco celosos en la defensa de los intereses de nuestro país... Vallarino, mucho más consecuente con lo habido en nuestras reuniones, y sobre todo no buscando gloria a expensas del descrédito de V., nos opusimos en la forma que V. habrá visto»¹⁷.

Igual futuro corrió el artículo en el Senado. En representación de los senadores navarros intervino el Marqués de Alhama quien sostuvo que si bien la ley de 1841 no era un verdadero tratado internacional, sí tenía un carácter especial. Consideraba que el artículo 24 lesionaba dicha ley, pero dejaba abierta la posibilidad a una futura negociación¹⁸. Sólo quedaba concluir las negociaciones del Gobierno con las autoridades navarras y fijar la cantidad que la provincia debía pagar.

III. PRIMEROS CONFLICTOS POR LA APLICACION DEL ARTICULO 24 DE LA LEY DE 21 DE JULIO DE 1876

El verdadero problema derivaría de la interpretación que cada uno de los protagonistas quiso conferir a dicho artículo. Por un lado, éste fijaba la introducción, en la misma proporción que en el resto de España, de la contribución de inmuebles y ganadería, y por otro preveía la progresiva introducción de las demás contribuciones (impuestos indirectos). El Gobierno, interpretando fielmente la segunda parte del artículo, inició los primeros pasos para su aplicación. Así, reiteró la vigencia del R.D. de 12 de septiembre de 1861 (que no había sido derogado, pero no había tenido aplicación en Navarra), exigiendo el impuesto de papel sellado y demás timbrados¹⁹. Continuó con la R.O. de 30 de agosto de 1876, por la que, con el fin de introducir la contribución de consumos, dictaba las bases para su ejecución, previo acuerdo entre Gobernador y Diputación²⁰. Este conjunto de disposiciones provocó alarma en la provincia y la Diputación las calificó de ilegales, desconocidas y contrarias a la letra y espíritu de la ley de 16 de agosto de 1841²¹.

Paralelamente, el Gobierno, como paso previo para la ejecución del artículo 24 de la ley de presupuestos, solicitó de la administración económica de Navarra un estudio completo de la riqueza para fijar el cupo que correspondía a la provincia. Pero la inexistencia de una administración desarrollada, a pesar de los esfuerzos de la Diputación, impidió el conocimiento de la riqueza provincial. No existía una estadística completa de la provincia. Los datos recogidos por la Junta de Agricultura eran fragmentarios. Tampoco el sistema de cobro de la contribución directa era el más apropiado, pues continuaba el tradicional reparto por fuegos; sólo en la contribución de culto y clero se había introducido el nuevo sistema fiscal en base a la riqueza territorial. Al mismo tiempo, se tropezó con la renuncia de los pueblos a suministrar cualquier información por temor a un posible incremento de sus contribuciones. De

17. Carta de Francisco García Goyena a Luis Iñarra. Madrid, 20 de julio de 1876. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 2.

18. Véase su discurso en Diario de Sesiones de las Cortes (D.S.C. Senado), leg. de 1876, 18 y 19 de julio, II, n.º 77, pp. 1.206 y ss.

19. R.O. 20 de agosto de 1876 del Ministro de Gobernación. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 2.

20. R.O. de 30 de agosto de 1876 del Ministro de Gobernación. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 2.

21. Carta de la Diputación navarra al administrador económico de la provincia. Pamplona, 23 de noviembre de 1876. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg.

ahí que la Administración económica de Navarra propusiera al Gobierno el estudio de Sanz y Baeza²² por considerarlo el más fidedigno y próximo a la época. Sugería acomodar la contribución a la de las demás provincias españolas y que la Diputación o bien los ayuntamientos se encargaran de su cobro ya que «la intervención del Gobierno o de sus agentes sería peligrosa en esta provincia donde aún no se ha hecho sentir la fuerza de la ley para la recaudación de contribuciones»²³.

En cualquier caso, la negociación para la aplicación del sistema impositivo estuvo presidida por la falta de datos sobre los recursos de Navarra, de manera que debió acudir, casi forzosamente, a cálculos comparativos con otras provincias de parecidas características.

Las primeras conversaciones fueron encomendadas al general en jefe del ejército del Norte, Jenaro Quesada. El ambiente que se respiraba en la provincia continuaba tenso: se temía una nueva sublevación carlista. Quesada pidió al Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Cánovas, con el fin de «ganar voluntades», la reintegración de los suministros a Tudela y Tafalla²⁴. El 30 de noviembre el Gobierno prometía el abono de los suministros, pero no a cuenta de la contribución directa, en su opinión ya muy baja, sino de las demás contribuciones que hubieran de pagarse. Sugería a Quesada que si creía conveniente se le enviaría un consejero de Estado de confianza como asesor administrativo y financiero²⁵.

En las primeras conversaciones con la Diputación, Quesada se inclinó por el establecimiento en Navarra de una sola contribución, sin la diferenciación que proponía el Gobierno²⁶. El 1 de diciembre Cánovas reiteró el establecimiento de dos cupos contributivos, uno equivalente a la contribución directa, y otro en el que se refundieran las demás contribuciones. Este planteamiento abre un período de discusiones tensas entre Cánovas y Quesada. Este protestó enérgicamente alegando que el Gobierno le había autorizado para ofrecer a Navarra el refundir todas las contribuciones en una, continuando la Diputación encargada de su recaudación, y así lo había expresado a ésta, de modo que el giro que se pretendía le colocaba en una situación equívoca²⁷. El 2 de diciembre Cánovas anunciaba que de llegar a convenios concretos, enviaría un asesor de alta posición financiera y administrativa; entre tanto, encomendaba a Quesada que propusiera únicamente lo preceptuado en la ley de presupuestos²⁸. Su propósito, sin duda, era pulsar la opinión de la Diputación y de la opinión pública antes de iniciar la reforma tributaria.

Ese mismo día se celebró una conferencia telegráfica entre Quesada y Cánovas. El primero insistió en las conversaciones ya celebradas con el Presidente del Consejo y los representantes navarros en Cortes, donde se había acordado reasumir en una las diversas contribuciones; al mismo tiempo pedía la suspensión de la contribución de consumos. Por su parte, Cánovas eludiendo cualquier compromiso anterior expuso

22. SANZ BAEZA, Florencio, *Estadística de Navarra*, Pamplona, 1858.

23. Informe del Jefe de Sección administrativa Alberto Fernández y del jefe económico Vicente Grados. Pamplona, 15 de noviembre de 1876. A.G.N. Elevación del cupo foral, leg. 2.

24. Carta del General en Jefe del Ejército del Norte, Quesada a A. Cánovas informando de la situación de Navarra. Pamplona, 29 de noviembre de 1876. A.G.A., Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

25. Telegrama de A. Cánovas a G. Quesada. Madrid, 30 de noviembre de 1876. A.G.A., Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

26. Así se expresaba en carta a Cánovas desde Alsasua donde se había detenido para visitar el fuerte. Alsasua, 1 de diciembre de 1876. A.G.A., Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

27. Telegramas entre G. Quesada y A. Cánovas cursados el 11 de diciembre de 1876. A.G.A., Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

28. Carta de A. Cánovas a G. Quesada. Madrid, 2 de diciembre de 1876. A.G.A. Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

que, si bien la ley de 21 de julio no era aplicable a Navarra, sí el artículo 24 de la misma, artículo –añadía– que había sido redactado en presencia de los comisionados navarros y que expresaba claramente las dos contribuciones que debían negociarse. Que únicamente debía formalizar la primera obligación y que más adelante se convendría con la Diputación la compensación de las demás contribuciones que no se exigían. Ante la réplica de Quesada de que la aspiración de Navarra era refundir todas las contribuciones en una, Cánovas repuso que no se negaba a la contribución única, pero sí a aceptar un compromiso formal ya que dejaba estas cuestiones a un arreglo futuro con la Diputación. Expresaba claramente que Navarra debía pagar las dos contribuciones²⁹.

El 6 de diciembre se le comunicó a Quesada el nombramiento como Comisario Regio del Conde de Tejada Valdosera, comunicación que se hizo oficial a la Diputación el 18 de ese mes³⁰.

IV. LAS NEGOCIACIONES ENTRE LA DIPUTACION Y EL CONDE DE TEJADA VALDOSERA (diciembre-enero de 1876-1877)

El inicio de las negociaciones coincidió con la próxima celebración de elecciones municipales y una intensa campaña electoral³¹. Ante la inminente reforma del sistema foral, varias personalidades de Tafalla, encabezadas por el Marqués de Castelfuerte, propusieron a la Diputación, influir en las elecciones y colocar «ayuntamientos fueristas», que en su propia expresión equivalía a situar al frente de los mismos a personas carlistas³². El carlismo, a pesar de su derrota, seguía manteniendo viva su antorcha foral. Esta actitud fue duramente recriminada por la Diputación.

En este ambiente de tensión se iniciaron en Pamplona las primeras conferencias los días 22 y 23 de diciembre de 1876 que tuvieron un carácter puramente informativo; pero donde se concretaron las posiciones de ambas partes. Por parte del Gobierno, continúa el propósito de negociar hasta sus últimas consecuencias el artículo 24 de la ley de presupuestos; la Diputación, no obstante, y en aras a la unidad constitucional –argumento ya esgrimido en 1841– sólo está dispuesta a incrementar el cupo de la contribución directa, revisando el artículo 25; pero cerrando toda posibilidad a una posible introducción de impuestos indirectos, no previstos en la ley de 16 de agosto de 1841³³.

El caballo de batalla lo constituirá este último punto. Con el fin de sentar unas bases seguras para la negociación, el Conde de Tejada propuso consultar a los diputados y senadores navarros. Así, la pregunta formulada por la Diputación –que aceptó la sugerencia– decía escueta y taxativamente: «¿El artículo 24 de la ley de 16 de agosto de 1841 permite establecer en Navarra las contribuciones indirectas a que se refiere la segunda parte del artículo 24 de la ley de presupuestos?». Expresada la

29. Las conferencias telegráficas entre Cánovas y Quesada se celebraron el 2 y 5 de diciembre de 1876. Pueden verse en A.G.A., Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

30. Carta a A. Cánovas a G. Quesada, Madrid, 6 de diciembre de 1876. A.G.A. Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

31. El Gobierno barajó la posibilidad de suspender las elecciones municipales por temor a una nueva guerra civil.

32. Exposición del Marqués de Castelfuerte a la Diputación navarra. Tafalla, 25 de diciembre de 1876. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 3.

33. Las conversaciones entre el Comisario Regio y la Diputación navarra pueden verse en la memoria redactada por la propia Diputación el 6 de enero de 1877. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 3.

opinión, de que no debía tener aplicación en Navarra³⁴. Los representantes navarros, no sin cierta extrañeza, corroboraron la idea de la Corporación³⁵.

Si bien las negociaciones formales fueron las mantenidas entre el Conde de Tejada y la Diputación, existieron consultas con Cánovas y los representantes navarros en Cortes. Así, el 28 de diciembre de 1876, el Conde de Tejada pedía información a Cánovas sobre las conferencias mantenidas con aquéllos con el fin de dirimir si debía o no modificar el cumplimiento de la segunda parte del artículo 24 de la ley de presupuestos. Añadía que, de no llegar a un acuerdo satisfactorio con la Diputación navarra, tenía prevista la posibilidad de nombrar comisionados que acudiesen a Madrid. Cánovas se opuso a esta fórmula, pues según él, «sólo pretendían ganar tiempo, y era manifiesta la mala fe». Opinaba que el Gobierno sólo debía cubrir su responsabilidad ante las Cortes y el país. Encargaba concertar la negociación de la contribución directa, resolver la cuestión de quintas, y en cuanto a los impuestos indirectos lo reservaba para una futura discusión en las Cortes, de modo que únicamente debía preparar su aplicación y tomar todos los datos posibles³⁶.

Este pensamiento claramente nivelador colocaba a Navarra en una posición de inferioridad. No se reconocía el carácter pactado de la ley y subrepticamente se pretendía una equiparación tributaria con el resto de las provincias españolas. Continuaron las entrevistas entre el Gobierno y los representantes navarros, entre quienes podemos distinguir dos posturas contrapuestas, ya manifestadas en la discusión de la ley de presupuestos, y similares a las que encontramos en aquel momento en las fuerzas políticas vascas: Unos, partidarios de la transacción total con el Gobierno, y otros, de negociar únicamente la primera parte del artículo 24. No hubo un acuerdo colectivo; incluso algún diputado como Morales era contrario a toda avenencia. Parece ser que el núcleo de esta oposición lo encabezaba el antiguo moderado y prestigioso financiero Nazario Carriquiri. Sin embargo, la impresión de todos era que la Diputación pretendía hacer recaer en ellos toda la responsabilidad³⁷.

Si en un principio las negociaciones se plantearon de forma radical, oponiendo ley de presupuestos contra ley de modificación, se intentó posteriormente encontrar una fórmula conciliadora. Por decisión expresa del Conde de Tejada no se extendieron actas de las reuniones; únicamente se redactó un extracto final el 6 de enero de 1877.

Las negociaciones formales se iniciaron el 29 de diciembre de 1876. En esta primera entrevista, la Diputación se opuso categóricamente a negociar el punto segundo de la ley de 21 de julio de 1876, por creer que se oponía a la ley del 41 por la que debía velar, máxime ante las circunstancias excepcionales que la revestían: ausencia de autoridad y prestigio –no olvidemos que era una Diputación no emanada de las urnas, sino de nombramiento gubernamental–. Se reanudaron las conversaciones al día siguiente. El Comisario Regio expuso que el deseo del Gobierno era concertar un convenio con Navarra, para un cierto número de años, en el que debían incluirse los impuestos indirectos. El sistema que proponía consistía en efectuar un

34. Carta de la Diputación navarra a los representantes en Cortes por la provincia. Pamplona, 23 de diciembre de 1876. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 3.

35. Opinaban que su única misión era velar por los intereses de Navarra en el Parlamento. Comunciación de los senadores y diputados navarros a la Diputación. Madrid, 28 de diciembre de 1876. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 3.

36. Comunicaciones entre el Comisario Regio y el Presidente del Gobierno, los días 25 y 28 de diciembre de 1876. A.G.A., Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

37. Así se expresaron a Cánovas en la entrevista mantenida el 1 de enero de 1877. Carta de A. Cánovas a G. Quesada. Madrid, 2 de enero de 1877. A.G.A., Presidencia de Gobierno, asuntos generales, caja 107, leg. 69.

encabezamiento o ajuste alzado de una cantidad equivalente al importe de los impuestos directos e indirectos³⁸.

La negativa de la Diputación a tratar del punto 2.º del artículo 24 llevó a que únicamente se negociara el arreglo de la contribución directa. Iñarra invitó al Conde de Tejada a que, dispuesta la Diputación a modificar el cupo en los artículos 25 y 26 de la ley del 41 de acuerdo con el aumento que había experimentado la contribución territorial en el conjunto de España, propusiera la cifra que conceptuase más adecuada, ya que la Diputación carecía de los datos necesarios para ello. Tampoco el Gobierno, como hemos visto, poseía datos fidedignos de la riqueza de Navarra. Por ello, en un primer momento, el Conde de Tejada procedió a fijar la cantidad de acuerdo con los repartos de las contribuciones de guerra de 1838 y 1839, así como con el reparto de la contribución de inmuebles de la ley de presupuestos de 1845 y la R.O. de 22 de septiembre de 1849, con un aumento en proporción al experimentado por la contribución de inmuebles para las restantes provincias. De acuerdo con el primer supuesto correspondía pagar a Navarra 11.588.852 reales; en el segundo, 12.827.704 reales; y en el tercero, 12.114.979 reales, considerando esta última cantidad como la más proporcional.

Iñarra, en representación de todos los comisionados, expuso la difícil situación por la que venía atravesando la provincia, derivada de la guerra civil, las exacciones carlistas, los suministros al ejército y la pérdida de cosechas. Propuso el sistema de comparación con otras provincias, como Oviedo o Lugo, más análogas tanto por su topografía como por su producción, y de acuerdo con ello, fijar la contribución de 7.400.000 reales, o bien, estudiar otros datos estadísticos.

El Conde de Tejada aceptó esta fórmula y presentó diversos datos de diferentes provincias españolas³⁹ y propuso como cifra definitiva fijar la contribución en 10.000.000 de reales, abonando a la Diputación, en concepto de recaudación, 500.000 reales, es decir, el 5%.

Iñarra impugnó estos datos con los referentes a las provincias de Logroño, Lugo, Oviedo y Zamora, buscando un término medio en la contribución territorial de estas cuatro provincias y la de Soria.

El Comisario Regio rechazó categóricamente la comparación con la provincia de Soria por estimar que era una de las más pobres de España e insistió en las cifras anteriores. Después de una profunda discusión los diputados propusieron a Tejada fijar el cupo en 8.000.000 de reales, es decir, 2.000.000 de pts., de las que debían deducirse:

1.º Por interés de la deuda, arriendo del tabaco y atenciones sobre las antiguas tablas: 1.500.000 reales que el tesoro venía abonando a la Diputación.

2.º Por dotación del culto y clero, 3.600.000 reales mientras continuase la provincia cubriendo esa atención; pero si el Gobierno se encargaba de ella, la Diputación cesaría de hacer la expresada deducción y entregaría dicha cantidad en la Administración económica.

3.º Por recaudación: 400.000 reales, es decir, el 5%.

38. Cfr. Memoria de 6 de enero de 1877. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 3.

39. En una primera relación presentó las cifras de las provincias de Lugo, Orense y Pontevedra, según las cuales correspondía pagar a Navarra 16.094.208. Posteriormente las de Huesca y Logroño correspondiendo 10.100.792. Finalmente, con respecto a Oviedo y Santander: 12.364.040 reales.

V. LA CONCLUSION DEL CONVENIO Y SUS CONSECUENCIAS

El Comisario Regio aprobó estas bases, si bien expresó que debían ser presentadas a la aprobación definitiva del Gobierno⁴⁰. Este, el 21 de enero de 1877, informaba que debía considerarse como aprobado, puesto que ya lo conocía y tenía resuelta su aprobación⁴¹. Finalmente, por R.D. de 19 de febrero de 1877 se modificaba el cupo contributivo de Navarra⁴². El contenido de este Real Decreto es el que ha venido en denominarse Convenio de Tejada Valdoserá. Si bien recoge el deseo del Gobierno de modificar la tributación de Navarra, consagra la aspiración de la Diputación de que el arreglo no fuera ejecutado unilateralmente, sino con la aquiescencia de la provincia y en el marco instituido por la ley del 41. Así, el periódico *La Paz* –creado para defender los fueros de los ataques de que eran objeto en Madrid– calificaba el Convenio como «la victoria de la sensatez, de la prudencia y del espíritu conciliador, sobre la irreflexiva cólera y desatada saña de los ciegos antifueristas»⁴³.

Por otra parte, desde el punto de vista contributivo, el Convenio consagraba una situación de privilegio con respecto a las demás provincias peninsulares que se mantendrá, a pesar de los intentos de Gamazo, hasta 1927, fecha en la que fue sustituido por un nuevo Convenio.

Dentro del juego de fuerzas políticas en Navarra, el Convenio, firmado por una Diputación gubernativa de corte liberal, beneficiará al liberalismo navarro, que, al igual que en el conjunto de la península, se afianzará en el poder gracias al manejo electoral –caciquismo, encasillado–, pero que defenderá unánimemente el status jurídico derivado de la «Ley paccionada» y del Convenio de Tejada. Tanto demócratas como carlistas lo criticarán duramente, pero se mantendrán al margen de la lucha electoral y acabarán aceptándolo como un «mínimo» de autonomía para Navarra que era necesario defender.

40. Cfr. Memoria de 6 de enero de 1877. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 3.

41. Carta del Presidente de Gobierno a la Diputación navarra. Madrid, 21 de enero de 1877. A.G.N., Elevación del cupo foral, leg. 3.

42. El R.D. establecía: Art. 1.º: En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 24 de la ley de presupuestos de 21 de julio de 1876, se señala a la provincia de Navarra, como cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería para el presente año económico la cantidad de dos millones de pts. quedando refundida en esta cifra la de 1.350.000 que venía satisfaciendo por la directa y la de culto y clero que le fueron asignadas en virtud de la ley de 16 de agosto de 1841 y R.O. de 22 de septiembre de 1849.

Art. 2.º: La Diputación provincial continuará encargada del reparto, cobranza e ingreso de la mencionada suma en las Cajas del Tesoro abonándosele por los gastos y quiebras de todas clases que le origine este servicio el 5% de aquélla o lo que es lo mismo 100.000 pts. en vez de las 75.000 que tiene señaladas actualmente.

43. «El arreglo de Navarra», *La Paz*, miércoles 24 de enero de 1877.