

EL ESTATUTO VASCO Y LA CUESTION FORAL EN NAVARRA DURANTE LA SEGUNDA REPUBLICA

Santiago de Pablo

EL PROCESO DEL ESTATUTO VASCO, 1931-1936.

LA PROCLAMACION DE LA SEGUNDA REPUBLICA —EL 14 DE ABRIL de 1931— abrió la posibilidad de resolver el problema que la abolición de los Fueros en el siglo XIX había planteado en el País Vasco. En un primer momento, la iniciativa autonómica correspondió al Partido Nacionalista Vasco (PNV), quien capitalizó —con el apoyo de la derecha— el proyecto de Estatuto ultimado en la primavera de 1931 por la Sociedad de Estudios Vascos. Este primitivo proyecto fue modificado por carlistas y nacionalistas, introduciendo en él una serie de enmiendas, que tendían a reforzar las atribuciones del Estado vasco frente al poder central. Entre ellas, la más importante reservaba al País Vasco las relaciones con la Iglesia y el régimen de cultos. El llamado Estatuto de Estella, aprobado por la mayor parte de los municipios vascos el 14 de junio de 1931, fue apoyado por la gran mayoría de los ayuntamientos navarros, integrados mayoritariamente por concejales derechistas, y más concretamente tradicionalistas.

Dos meses después, en la asamblea convocada por la Comisión Gestora de la Diputación en agosto de 1931, los ayuntamientos navarros optaban nuevamente por abrumadora mayoría por el Estatuto Vasco (doscientas de las doscientas veinte corporaciones municipales representadas votaron por este Estatuto), mientras únicamente unos pocos ayuntamientos se inclinaban por el Estatuto navarro. Como es sabido, el proyecto de Estatuto Vasco en cuestión no fue aceptado por el Gobierno republicano, por chocar con la Constitución que se estaba preparando en estos momentos, y hubo que volver a empezar. A finales de 1931, tomaron las Gestoras de las Diputaciones en las cuatro provincias vascas (de mayoría republicano-socialista y nombradas por el Gobierno) la iniciativa estatutaria y —de acuerdo con el decreto de 8 de diciembre de este año— convocaron asambleas provinciales de ayuntamientos, en las que únicamente debía decidirse si cada provincia quería un Estatuto único para todo el País, o Estatutos uniprovinciales, o ningún Estatuto. Estas asambleas tuvieron lugar el 31 de enero de 1932 en las cuatro capitales. En Navarra, los ayuntamientos favorables al Estatuto Vasco (ciento sesenta, con doscientos nueve mil habitantes) superaron muy ampliamente a los partidarios del Estatuto Navarro (treinta y seis, con veintiocho mil habitantes). En esta misma asamblea, los ayuntamientos navarros aprobaron, a propuesta del radical-socialista Azarola, una enmienda por la que los porcentajes que la Constitución exigía en la definitiva asamblea de ayuntamientos y en el plebiscito (dos tercios del censo electoral) deberían aplicarse no sólo a la Comunidad autónoma en trance de constitución, considerada como un

solo cuerpo electoral, sino también a Navarra sola.

Aprobado el Estatuto único, la Comisión encargada de redactar el proyecto —de la que formaban parte tres navarros, Rufino García Larrache, Rafael Aizpún y Salvador Goñi— realizó su trabajo con rapidez, bajo la presidencia del vizcaíno Ramón de Madariaga. A finales de marzo de 1932 concluían los trabajos de redacción del Estatuto, aunque hasta poco después no concluyó la acoplación de la parte económica y tributaria del proyecto. Ante la asamblea de ayuntamientos vascos convocada en Pamplona para el 19 de junio de 1932, los diversos partidos políticos fueron expresando su opinión. La Comunidad Tradicionalista estaba profundamente dividida, y así quedó claro en la nota que la Junta Vasconavarra de la Comunidad hizo pública a mediados de mayo dejando en libertad a sus afiliados. El Partido Republicano Radical Socialista y la mayor parte de los socialistas navarros pidieron el voto negativo, mientras que ni siquiera los azañistas de Acción Republicana, que terminaron decidiendo esperar a lo que resultase de la asamblea de ayuntamientos, adoptaron una posición rotundamente favorable al voto afirmativo. La excepción la constituyeron los miembros, republicanos y socialistas, de la Gestora Provincial, que apoyaron claramente el proyecto de Estatuto. Los nacionalistas se hacían cargo de las dificultades que comenzaban a sentirse en Navarra. Y no sólo porque empezaba a vislumbrar la “traición” de la Comunidad Tradicionalista, sino también porque entreveían que tampoco las izquierdas iban a apoyar unánimemente el Estatuto.

El resultado de la asamblea del 19 de junio de 1932 es sobradamente conocido. Mientras en el conjunto del País el Estatuto era aprobado por abrumadora mayoría, en Navarra sólo ciento nueve de los doscientos sesenta y siete municipios votaron a favor del proyecto autonómico. El resultado de la asamblea —en la cual fue decisiva la intervención del alcalde de Santesteban, Emilio Azarola— era consecuencia de la división tanto de la derecha como de la izquierda navarra respecto al problema del Estatuto Vasco. Al finalizar la votación, el presidente de la Comisión Gestora de Vizcaya afirmó que, como Navarra no quería el Estatuto Vasco, era necesario reelaborar el proyecto, adaptándolo sólo a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Tras la asamblea de Pamplona, Acción Nacionalista Vasca y el PNV (aunque en este último, algunos, como Manuel y Andrés Irujo, creían preferible no seguir con el Estatuto hasta obtener la reincorporación de Navarra) aceptaron un Estatuto en el que se incluyera una declaración expresa del derecho de Navarra a incorporarse al resto del territorio vasco constituido autonómicamente. En cuanto a la Comunidad Tradicionalista, el principal efecto de la asamblea fue la dimisión —no aceptada por su partido— del estatutista Beunza como presidente de la minoría vasconavarra en las Cortes Constituyentes. En realidad, la minoría —integrada por los diputados tradicionalistas, nacionalistas y católicos vascos elegidos en junio de 1931— había desaparecido de hecho tras el resultado de la asamblea. Desde junio de 1932 a abril de 1933 el proceso del Estatuto Vasco estuvo prácticamente paralizado, tanto por el enfrentamiento entre los nacionalistas vascos y el Gobierno de la República como por los intentos de que Navarra se reincorporase al Estatuto antes de que éste fuera definitivamente aprobado. Estos intentos comenzaron en el verano de 1932, con la campaña llevada a cabo por la asociación “Acción Autonomista” y por el periódico nacionalista *La Voz de Navarra* para declarar la invalidez moral de la asamblea del 19 de junio. Se basaban, para ello, en una doble argumentación: el gran número de coacciones y de falseamientos que se dieron en la votación de los municipios navarros y la inconstitucionalidad de la cláusula introducida por aquéllos en la asamblea de enero de 1932. Pedir que el tanto por ciento exigido por la Constitución se computase sobre el censo de Navarra y no sobre el de todo el País no era conforme con la ley fundamental de la República, pues envolvía, dentro de la igualdad establecida entre las cuatro provincias vascas, un privilegio ilegítimo, al ser producto de la voluntad unilateral de una de las partes federadas.

Las peticiones de Acción Autonomista no encontraron eco en las autoridades navarras. Posteriormente, en marzo de 1933, las Gestoras de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya invitaron a la de Navarra a que llevara a cabo la incorporación del antiguo reino con objeto de proceder sin dilación a la celebración del referéndum. La Gestora de Navarra decidió que se reuniera la comisión —integrada por miembros de todos los partidos políticos— que había estudiado el proyecto de Estatuto Vasco de 1931. Esta comisión propuso que se nombrara una ponencia, formada por cinco representantes de los ayuntamientos cabeza de distrito y por un miembro de cada uno de los partidos políticos de Navarra, que debería examinar y aprobar un cuestionario sobre el Estatuto, con el objeto de proponer después el proyecto a la votación de los ayuntamientos navarros. Lo que los nacionalistas pretendían con todo ello era dar validez a la asamblea de junio de 1932, computando como válidos los votos de los representantes navarros que en aquella fecha habían emitido su sufragio en contra de lo acordado por su ayuntamiento. Para ello, el PNV trataba de que cada partido designara representante suyo en la ponencia a la personalidad más favorable —dentro del grupo político de que se tratara— al Estatuto Vasco.

Estos intentos no sirvieron, sin embargo, para obtener lo que los nacionalistas —y buena parte de los navarros de otros sectores políticos— deseaban: la incorporación de Navarra al proceso autonómico vasco antes de producirse la nueva asamblea de ayuntamientos y el referéndum. A finales de abril se reunieron en Pamplona representantes de las cuatro Gestoras provinciales, acordando que Alava, Guipúzcoa y Vizcaya dieran cumplimiento a lo previsto en la Constitución y en el Decreto de 8 de diciembre de 1931. En cuanto a Navarra, establecidas en el Estatuto las bases adicionales para su incorporación, la Comisión Gestora se comprometió a realizar con rapidez las consultas oportunas para hacer efectiva tal incorporación. No parece, sin embargo, que la Diputación navarra realizara las gestiones que había prometido, y ni siquiera nombró la ponencia ayuntamientos-partidos políticos que había aconsejado la comisión de 1931.

A pesar de todos estos intentos, la asamblea de ayuntamientos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya que tuvo lugar en Vitoria en agosto de 1933 y la celebración del referéndum el 5 de noviembre del mismo año cerraban las puertas a la posibilidad de que Navarra se reincorporase al Estatuto Vasco antes de que éste llegara a las Cortes, en diciembre de 1933. Diversos problemas —como la discusión sobre la situación de Alava ante el Estatuto y posteriormente la rebelión de los municipios vascos del verano de 1934 y la revolución de octubre— impidieron que el proyecto aprobado en la segunda legislatura de la República. Tras la victoria electoral del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, la cuestión autonómica volvió a pasar al primer plano de la actualidad política. El Estatuto Vasco fue presentado nuevamente a las Cortes, donde la Comisión de Estatutos comenzó a dictaminar el proyecto.

En mayo de 1936 se relanzaba por la Diputación —ahora controlada por la derecha, tras la celebración de elecciones indirectas en enero de 1935— el proyecto de Estatuto navarro redactado en el verano de 1931. El Consejo Foral Administrativo de Navarra propuso que el proyecto de Estatuto navarro fuera dictaminado por los letrados asesores del Consejo y por los diputados a Cortes por Navarra para que, una vez aprobado por la Diputación, fuera presentado a la aprobación de los ayuntamientos, cumpliendo seguidamente todos los trámites previstos por la Constitución. *La Voz de Navarra* protestó el acuerdo del Consejo Foral afirmando —como efectivamente así era— que Navarra nunca se había manifestado a favor de un Estatuto navarro, por lo que primeramente, antes de asumir un proyecto concreto, era necesario dilucidar si Navarra quería un Estatuto Vasco o un Estatuto uniprovincial. La oposición al Estatuto navarro no vino solamente de los nacionalistas. Algunos hombres de la derecha navarra consideraban que este proyecto era antiforal y contrario a la tradición, por lo que debía irse únicamente a un “amejoramiento” del Fuero.

Esta fue la opinión expuesta por algunos miembros de Unión Navarra (CEDA) y por varios comentaristas de *Diario de Navarra*. Eladio Esparza, por ejemplo, se manifestó en el *Diario* en contra del Estatuto navarro, al que calificaba como un escalón para incorporar Navarra al Estatuto Vasco. Esta opinión fue rebatida por el periódico tradicionalista *Pensamiento Navarro*, para quien el Estatuto navarro no era más que un primer paso hacia la reintegración foral plena. El proceso del Estatuto navarro abierto por la Diputación estuvo casi totalmente paralizado en los meses que mediaron entre mayo de 1936 y la sublevación militar.

Mientras la derecha preconizaba ahora el Estatuto uniprovincial, la izquierda navarra iba a comenzar a defender la integración en un solo Estatuto de las cuatro provincias vascas. El 15 de junio, el Frente Popular de Navarra, ante un supuesto intento de la derecha de suprimir del texto del Estatuto Vasco el artículo adicional que posibilitaba la futura incorporación de Navarra, enviaba un escrito al presidente del Congreso de los Diputados protestando contra el Estatuto navarro y solicitando la incorporación —si no inmediata, sí en un futuro no muy lejano— de Navarra al Estatuto Vasco. Los firmantes del escrito (suscrito por comunistas, socialistas, republicanos de izquierda y por Acción Nacionalista Vasca) afirmaban que con el proyecto de Estatuto navarro las derechas no buscaban sino afianzar su dominio sobre Navarra y pedían a los diputados del Frente Popular en Madrid que no desamparasen a las izquierdas navarras. Hay que destacar que la principal razón que el Frente Popular aducía para pedir la reintegración de Navarra en el Estatuto Vasco no eran las ventajas —materiales o espirituales— que este Estatuto conllevaría para el antiguo reino, sino que el Estatuto aislado para Navarra dejaría a la izquierda sola, en lucha con unas derechas crecidas en su poderío, mientras que el Estatuto Vasco proporcionaría una mayor comunidad de fuerzas de izquierda. La sublevación militar de julio de 1936 impidió, sin embargo, que el Estatuto Vasco fuera aprobado por las Cortes hasta el 1 de octubre de 1936. En el Estatuto definitivamente aprobado fue suprimida incluso la posibilidad de que Navarra, si así lo deseaba, se adhiriera nuevamente a la Comunidad autónoma vasca.

RAZONES DE UNA ACTITUD

La actitud de Navarra ante el Estatuto Vasco durante la Segunda República ha sido objeto de una polémica historiográfica en Navarra desde hace algunos años. Para algunos, siguiendo el camino emprendido en 1932 por los partidarios del Estatuto, Navarra nunca dijo no al Estatuto Vasco. Esta fue la tesis sostenida por el historiador José María Jimeno Jurío, en base a las coacciones ejercidas por los dirigentes tradicionalistas sobre algunos representantes municipales navarros en la asamblea de junio de 1932. En realidad, era difícil hablar de presiones o coacciones, conociendo la despolitización de los municipios rurales de la época. Parece claro que la mayor parte de los representantes municipales no llevaban un mandato expreso de sus corporaciones respectivas. Además, aun admitiendo la existencia de coacciones y cambios de voto —algunos de ellos comprobados documentalmente—, los resultados dados por *La Voz de Navarra* y por Jimeno Jurío no llegaban ni mucho menos a los dos tercios de los votos navarros exigidos por la asamblea de ayuntamientos de enero de 1932.

Lo que cabe preguntarse, por tanto, es la causa por la que, si en agosto de 1931 y enero de 1932 los ayuntamientos navarros se habían mostrado claramente a favor de la integración en el Estatuto Vasco, tan sólo unos meses más tarde habían cambiado mayoritariamente su opinión, en este caso contraria a unirse autónomicamente al resto del País. Hay que destacar, en primer lugar, que la retirada de Navarra del Estatuto no fue consecuencia sólo de la “traición” de la Comunión Tradicionalista, sino más bien de la división de opiniones en el seno de la derecha y de la izquierda navarras. Así, si la actuación de los concejales

tradicionalistas de Pamplona fue decisiva (al inclinar con su voto la decisión del Ayuntamiento de la capital hacia la no integración), fue sin embargo la izquierda —por medio de la actuación de Azarola— quien dio la puntilla al Estatuto Vasco en Navarra.

En el fondo, la realidad era que sólo los nacionalistas estaban entusiásticamente interesados en la aprobación del Estatuto. El resto de los partidos políticos, aun siendo en ocasiones proclives a los ideales autonomistas, de hecho nunca mostraron excesivo entusiasmo por la consecución de la autonomía vasca. Así lo demuestran el hecho de que el apoyo carlista al Estatuto descendiese en cuanto el problema autonómico se separó del problema religioso, las numerosas reticencias de los republicanos navarros —incluso cuando oficialmente apoyaban el Estatuto— o las razones que esgrimió el Frente Popular de Navarra en 1936 para solicitar la reincorporación de Navarra al Estatuto Vasco. Esto no significa que en los partidos no nacionalistas no hubiera personalidades aisladas sinceras y claramente favorables al Estatuto Vasco (Mariano Ansó en Acción Republicana, Beunza en la Comunidad Tradicionalista, por ejemplo), pero no eran en realidad más que excepciones a una regla general bien distinta. En este contexto, hay que señalar cómo la escasa fuerza del nacionalismo vasco en Navarra incidió sobre el proceso del Estatuto. Lógicamente, si consideramos a los dos grupos nacionalistas como el motor del proceso autonómico, el entusiasmo por el Estatuto habría de ser mucho menor en Navarra que en el resto del País, donde el nacionalismo constituía una fuerza política de gran magnitud.

Un factor de gran importancia para entender el porqué de la defección de Navarra es el cultural. En efecto, la mayor parte de los municipios que más rotundamente se oponían al Estatuto estaban situados en la Ribera, mientras que la zona norte —que conservaba con mayor intensidad las características culturales vascas— tendía a apoyar más unánimemente las aspiraciones autonómicas. Esta distribución geográfica demostraba al mismo tiempo que existían unas razones de fondo independientes de los motivos estrictamente políticos, que llevaban a los navarros a manifestarse a favor o en contra del Estatuto.

Algunos autores han recalcado la importancia del problema religioso en la retirada del apoyo tradicionalista al Estatuto en 1932. Sin desdeñar la incidencia del factor religioso es claro que para el tradicionalismo navarro éste fue uno de los principales motivos de su apoyo al Estatuto de 1931—, está claro que no todo el problema puede explicarse por esta causa. Si no fuera así, no se entendería cómo todavía en junio de 1932 —a pesar de las presiones existentes— una parte muy importante (casi la mitad) de los ayuntamientos navarros controlados por la derecha votaron a favor del Estatuto. Igualmente podríamos preguntarnos si los municipios de derechas de la Ribera —que, como los de izquierdas, votaron en esta comarca mayoritariamente en contra— tenían un sentimiento religioso más fuerte que los carlistas de la zona norte de Navarra, que en buena parte lo hicieron a favor del Estatuto.

Hay que mencionar, por último, la existencia de una causa profunda que, a mi juicio, es fundamental para entender la actitud de Navarra. Se trata de la existencia de un sentimiento particularista o “navarrista”, muy vinculado a la tradición foral y predominante entre la población navarra de la época, independientemente de su ideología política. El sentimiento navarrista —es decir, la conciencia por parte de la población de la existencia de una historia, unas instituciones y una vida propia y perfectamente definida para Navarra, con independencia del resto del País— fue alimentado durante la Segunda República por el miedo al predominio de Vizcaya y Guipúzcoa, provincias industriales, en una Comunidad autónoma en la que Navarra, predominantemente agrícola, saldría perjudicada económicamente, y por el carácter más centralista y menos foral del proyecto de Estatuto de 1932 frente al de 1931, de orientación confederal.

Si en la asamblea de enero de 1932 los ayuntamientos navarros habían hecho aprobar la

cláusula por la que el porcentaje que pedía la Constitución debía obtenerse dentro de Navarra era porque tenían que hubiera algo en el proyecto de Estatuto que se iba a redactar que podía perjudicar los intereses de Navarra. En efecto, el proyecto de Estatuto de 1931 era extremadamente respetuoso con el régimen peculiar y la autonomía de cada una de las cuatro provincias que formaban el Estado Vasco, y éstas participaban además en plano de igualdad en las instituciones comunes. Por el contrario, el proyecto de 1932 era más unitarista, despojaba a los órganos provinciales de buena parte de sus prerrogativas y podía colocar a las regiones menos pobladas en situación de inferioridad, pues Guipúzcoa y Vizcaya (mucho más pobladas y de diferente composición política) tendrían siempre la mayoría en el órgano legislativo común. Este sentimiento particularista —que tenía mucho que ver con la conciencia de la foralidad— afectaba tanto a la derecha como a la izquierda navarra y fue —junto a otras razones partidistas— lo que movió a algunos de los que habían apoyado el Estatuto en 1931 a oponerse al proyecto de 1932.

En mi opinión, ésta fue la principal causa de la retirada navarra del Estatuto en junio de 1932. Aunque jurídicamente —y a pesar del resultado de la asamblea— el Estatuto Vasco podía haber seguido adelante, tal como lo intentaron los hombres de Acción Autonomista y de *La Voz de Navarra*, políticamente incluso los nacionalistas comprendieron que a partir de este momento sería muy difícil obtener en Navarra la mayoría (no ya de dos tercios, sino incluso la mayoría relativa) para unirla a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya en un Estatuto común. No obstante, hay que resaltar que Navarra rechazó un proyecto de Estatuto en concreto y que la única vez en la historia que a Navarra se le ha preguntado no por tal o cual proyecto autonómico sino simplemente si quería formar parte de la comunidad política vasca (la asamblea de ayuntamientos de enero de 1932) la respuesta de los representantes navarros fue, con diferencia, afirmativa, aunque albergaran dudas sobre el proyecto concreto (y de ahí la enmienda presentada por Azarola y aprobada por la asamblea). Se puede decir, por tanto, que se perdió en 1932 una oportunidad histórica única para redactar un Estatuto más ajustado a las necesidades y sobre todo a la personalidad de Navarra dentro del País Vasco, y lograr de este modo la constitución de una Comunidad Autónoma Vasca integrada por las cuatro provincias.

Nota bibliográfica

Prescindiendo de otros trabajos que se refieren colateralmente al tema, los principales estudios sobre la actitud de Navarra ante el Estatuto Vasco durante la Segunda República son los de:

M. BLINKHORN: "The Basque Ulster: Navarre and the Basque Autonomy Question under the Spanish Second Republic", *The Historical Journal*, XVII, 3 (1974), pp. 595-613.

J.M. JIMENO JURIO: *Navarra jamás dijo no al Estatuto Vasco*, Pamplona, Equipo Informativo Punto y Hora, 1977.

V.M. ARBELOA: *Navarra antes los Estatutos, Introducción documental*, Pamplona, ELSA, 1978.

V.M. ARBELOA: "Navarra ante el Estatuto Vasco (1932)", *Historia* 16, 52 (agosto 1980), pp. 19-28.

- I. OLABARRI GORTAZAR: "Navarra y el Estatuto Vasco: la decisión de 1932", *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona, EUNSA, 1986. pp. 127-142.
- S. DE PABLO: "Navarra y el Estatuto Vasco: De la Asamblea de Pamplona al Frente Popular (1932-1936)", de próxima publicación en la revista *Príncipe de Viana*.
- S. DE PABLO: "Navarra y Alava ante el Estatuto Vasco (1931-1936)": dos procesos autonómicos paralelos, *I Congreso General de Historia de Navarra, Pamplona, 1986*.
- S. FERNANDEZ VIGUERA: "Ideología de Raimundo García 'Garcilaso' en torno a la cuestión autonómica. Su evolución 1903-1931", *I Congreso de Historia de Navarra de los siglos XVIII, XIX y XX*, Príncipe de Viana, anejo 5, 1986, vol. II pp. 511-531.
- J. MARTINEZ TORRES: *La influencia de Garcilaso sobre la opinión pública navarra en torno al Estatuto Vasco*, Memoria de Licenciatura inédita, Universidad de Navarra, 1965.
- J.M. IBERO MARTINEZ: "Intento de aprobación de un Estatuto Navarro en 1936", *I Congreso General de Historia de Navarra, Pamplona, 1986*.