

# **TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE NAVARRA (1778-1841)**

Nafarroaren bilakaera instituzionala (1778-1841)

Institutional transformation of Navarre (1778-1841)

Rodrigo RODRÍGUEZ GARRAZA  
Universidad Complutense

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-11-2011

Fecha de aceptación / Onartze-data: 09-01-2012

Tanto el régimen de la Ilustración como del Despotismo Ilustrado, sobre todo con Godoy, consolidan los ataques al sistema constitucional navarro que, incluso con los Austrias, no dejaron de llevarse a cabo. Durante la guerra de la Independencia, tanto Navarra como las Provincias Vascas, se implican en una reivindicación de sus constituciones históricas, como ya se ve, con anterioridad, en las deliberaciones que tuvieron lugar con motivo del Estatuto de Bayona. La ofensiva contra el régimen navarro continúa durante las dos restauraciones fernandinas, sin que se advierta una fisura importante con la actuación de los regímenes liberales, tanto de 1820-1823 como a partir de 1833 e, incluso, 1836. A partir de aquí se radicaliza el empeño por destruir el sistema foral navarro y vasco, que sólo paliarán, con mayor o menor éxito, los intentos de transacción, de recorrido más largo que el marco cronológico aquí establecido, y que, de momento, en el caso de Navarra, culminarían en 1841.

Palabras clave: Despotismo Ilustrado. Godoy. Restauraciones fernandinas. Fueros vasco-navarros. Constitución confederal vasconavarra (1838). Proyectos de transacción. Ley de 16 de agosto de 1841.



Ilustrazioaren erregimenak zein Despotismo Ilustratuak –Godoy-ekin batez ere–, Nafar sistema konstituzionalaren aurkako erasoak sendotzen dituzte, dagoeneko Austriarren erregetzapean ematen zirenak. Independentziaren gerran zehar, bai Nafarroa bai Euskal Probintziak, bere konstituzio historikoen errei-bindikazioan inplikatzeko dira, lehenago Baionako Estatutuagatik gertatu ziren deliberamenduetan ikusten ahal den bezala. Nafarroako erregimenaren kontrako erasoak Fernando VII.aren bi berrezartzeetan jarraitzen du, erregimen liberaleko ekintzan haustura garrantzitsua nabaritzen ez delarik, bai 1820-1823an, baita 1833tik aurrera ere, eta 1836an. Hemendik aurrera nafar eta euskal foru-sistema deusezteko ahalegina erradikalizatzen da, arrakasta handiago edo txikiagoa izango duten transakzio-saioek soilik arinduko dutena, hemen landutako marko kronologikoa baino ibilbide luzeagokoak izango direnak, eta oraingoz, Nafarroaren kasuan, 1841ean burutuko luketenak.

Giltza hitzak: Despotismo Ilustratua. Godoy. Fernando VII.aren Berrezartzeak. Eusko-nafar foruak. Eusko-nafar Konstituzio konfederatua (1838). Transakzio proiektuak. 1841eko abuztuaren 16ko legea.



Not only the regime of the Illustration but also the Illustrated Despotism, especially with Godoy, consolidate attacks to navarre constitutional system that, even with the Hapsburgs, were carried out. During the war of Independence, both Navarre and the Basque provinces, are involved in a vindication of their historical constitutions, as we can already see in the deliberations that took place on the occasion of the Statute of Bayonne. The offensive against navarre regime continues for Ferdinand VII's two restorations, without observing a major rift with the liberal regimens' performance, both of 1820-1823 and from 1833 and 1836. From here, it radicalizes the effort to destroy the basque and navarre foral system that only mitigate, with greater or lesser success, the attempts to transaction, with a course longer than the time-frame established here, and that, in the case of Navarre, culminated in 1841.

Key words: Enlightened despotism. Godoy. Restoration of Ferdinand VII. Basque and Navarre autonomous Law. Basque-navarre Confederate Constitution (1838). Transaction projects. Law of 16 August 1841.

## SUMARIO

I. ILUSTRACIÓN Y DESPOTISMO A FINES DEL SIGLO XVIII. II. LA POLÍTICA ANTIFORAL DE GODOY. III. GUERRA DE LA INDEPENDENCIA Y CONSTITUCIONALISMO GADITANO. IV. LA DOBLE RESTAURACIÓN FERNANDINA Y EL TRIENIO CONSTITUCIONAL. V. TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES FORALES DE NAVARRA. VI. BIBLIOGRAFÍA.

Aunque la política antiforal se constata ya de forma patente en el XVII, sobre todo, con Olivares<sup>1</sup> y también con los gobiernos de Juan José de Austria, Medinaceli y Oropesa<sup>2</sup>, y en el XVIII con la política claramente centralista y de unidad territorial de la dinastía borbónica<sup>3</sup>, esta ponencia va a tratar esta transformación institucional de Navarra desde los años 1780 a 1841 y, en la medida que resulte inevitable, también del País Vasco<sup>4</sup>.

### I. ILUSTRACIÓN Y DESPOTISMO A FINES DEL SIGLO XVIII

No hay duda de que, durante este periodo, Navarra tuvo conciencia de que sus propias instituciones podían prevalecerle frente al absolutismo y centralismo

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, Navarra y la administración central (1637-1648), *Cuadernos de Historia Moderna*, 11 (1991), pp. 149-176; Los intentos de extensión en Navarra del servicio militar (siglo XVII), *Iura Vasconiae*, 4 (2007), pp. 367-387.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, Instituciones y comercio en Navarra en la segunda mitad del siglo XVII, *Príncipe de Viana*, 196 (1992), pp. 443-479.

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, El tratamiento de la Libertad de Comercio y las Aduanas en Navarra (1717-1841), *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 129-190; La guerra de Sucesión en Navarra, I: Financiación de la misma y capitalización de los asentistas autóctonos (1705-1711), *Príncipe de Viana*, 208 (1996), pp. 359-386; Guerra de Sucesión en Navarra, II: Aspectos políticos e institucionales (1705-1711), *Príncipe de Viana*, 215 (1998), pp. 801-826.

<sup>4</sup> Estos análisis se desarrollan de forma mucho más extensa en mis estudios, RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona: EUNSA; Príncipe de Viana, 1968; *Tensiones de Navarra con la Administración Central (1778-1808)*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana; CSIC, 1974; Fueros, liberalismo y carlismo en la sociedad vasca (1770-1841), *Congreso de Historia de Euskal Herria, II Congreso Mundial Vasco*, Tº IV, San Sebastián, Txertoa, 1988, pp. 301-330; Actitudes políticas en Navarra durante la guerra de la Convención, *Príncipe de Viana*, 189 (1990), pp. 113-118. Para un mejor seguimiento, utilizo, en cada caso concreto, las referencias documentales originales ya señaladas en dichos trabajos.

administrativo de la Corona. Así se manifiesta en una representación de la Diputación al rey (1777) replicando a un informe dado por el fiscal de la Cámara de Castilla sobre «*las causas que pueden obligar hoy a variar esta Constitución de Navarra*». Navarra tiene derechos para considerarse aún «*reino de por sí*»:

El derecho general de España o el de las Partidas –dice la Diputación– no puede ser el que haya establecido principios a Navarra para que el fiscal de V. M. pueda decir que su Diputación los ha querido controvertir...Lo primero porque, aun cuando lo fuera, ningún derecho de un Estado puede tener fuerza para otro. Lo segundo porque... jamás ha tenido Navarra dependencia alguna de Castilla para que ésta haya podido darle ni establecerle principios ni reglas algunas de gobierno, pues antes hubo leyes y Reyes en Navarra que los hubiere y que se pudiese pensar en formar el derecho que se alega de Castilla [...]<sup>5</sup>.

Con todo, la influencia del Despotismo Ilustrado no deja de notarse en Navarra, como lo ponen de manifiesto muy pronto otros textos no menos significativos, aunque de signo contrario, también de la Diputación y de las Cortes:

El reyno de Navarra –dicen las Cortes al virrey el 20 de diciembre de 1780– es y ha sido siempre, no sólo a España sino al mundo, ilustre ejemplo de fidelidad y subordinación a sus augustos soberanos y a los que los representan, **reconociendo lo eminente de la suprema autoridad y lo ilimitado de su poder absolutamente**; pero sabemos que... por un rasgo generoso de su piedad, se haya dignado... ligar su soberanía sin límite a los términos que prescriben nuestras leyes [...]<sup>6</sup>.

La Diputación aparece igual de sumisa en una representación que eleva al rey el 1º de septiembre de 1781:

**Nadie ignora que V. M. es un Monarca que no reconoce superior en la tierra: que es arbitro supremo de Navarra y sus naturales y que reina por amor en los corazones de todos; que todo lo puede**, aunque por real dignación el sumo poder se halla en Navarra enlazado con la moderación de sus venerables fueros y patrias leyes<sup>7</sup>.

Estas declaraciones, verdaderamente insólitas en tales organismos, son consecuencia de circunstancias especiales, pero también reflejan las nuevas concepciones políticas que arraigan, incluso en Navarra. De esta forma, la legislación especial de Navarra, que hasta entonces había sido respetada como fundada en un derecho propio, empieza a ser considerada como un simple fue-

<sup>5</sup> Los textos aquí transcritos de la representación han sido recogidos por HUICI GOÑI, María Puy, *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid: Rialp, 1963, pp. 290-91; AGN, *Quintas y Levas*, Leg. 1, carp. 39, fols. 14-21.

<sup>6</sup> AGN, *Actas de Cortes*, Tº 11, fols. 913-914.

<sup>7</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 20, fol. 114.

ro o privilegio. Por eso, el contenido fundamental de la correspondencia con la Corte, representaciones, trabajo de agentes en Madrid etc. responde, sobre todo, al empeño de paliar en la medida de lo posible el desconocimiento que la administración central tiene de los problemas e instituciones de Navarra. Así, el agente navarro en Madrid, Cidón, cuando pone en manos del ministro de Guerra, Campo Alange, una representación de la Diputación solicitando Cortes, escribe a ésta (6 febrero 1794): «*Le informé bien por menor del carácter de SSI, de la Constitución de ese reino y de otras circunstancias que aquí las ignoran todos*»<sup>8</sup>.

El reglamento del libre comercio para América de 1778 convulsiona a la sociedad vasca. Hasta ahora con grandes dificultades, el País Vasco en su conjunto se desenvolvía económicamente sin preocuparse excesivamente por su futuro institucional. Pero ahora, la cuestión arancelaria y la política económica respecto al País Vasco se plantea en tales términos que ya resulta imposible eludir la cuestión de la compatibilidad del Fuero con el desarrollo económico y aun con la simple supervivencia. Los decretos de 1778 con los nuevos aranceles que incluían y otros posteriores consideraban a Navarra, desde el punto de vista comercial, como un país extranjero, «*pues aunque suena en ellos –dice la Diputación en una representación de 12 abril de 1783– que sólo son comprendidos los extranjeros (productos), colocan en esa esfera diferentes reales órdenes los de Navarra*»<sup>9</sup>.

El prolongado fracaso de las reclamaciones, hace decir al agente navarro en la Corte Cidón, «*que de no haberse unido con los recursos de las tres Provincias sobre el mismo caso, se hubiera salido ya de ello mucho tiempo ha*». Pero, en realidad, esto no hace más que subrayar que la política arancelaria contra los territorios forales era conjunta. Lejos de transigir, el propósito del Gobierno es acabar con el problema arancelario de una manera radical, es decir, suprimiendo las Aduanas del Ebro<sup>10</sup>. Los comerciantes navarros pese a diferentes reales órdenes siguieron, sin embargo, surtiéndose de Francia hasta la guerra de la Convención y, después de ésta, hasta 1808. El comercio de Navarra ha conservado, pues, durante este periodo, la tendencia que favorecía la independencia económica con relación al resto de España y el entendimiento con Francia, y en su caso, cuando los respectivos intereses no se oponían, con las Provincias Vascongadas. No obstante, se manifiesta también la opinión contraria, favorable a un entendimiento económico con la monarquía española y sus colonias.

---

<sup>8</sup> AGN, *Agentes y Diputados*, Leg. 8, carp. 17.

<sup>9</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 21 (12 de abril de 1783).

<sup>10</sup> AGN, *Diputados y Agentes*, Leg. 7, carp. 32 (20 de marzo de 1784).

Esto se ve claramente en el asunto de las aduanas, en el que los partidarios de su traslado al Pirineo constituían un importante partido –representativo también– de Navarra. El esfuerzo de la Diputación por conseguir unos aranceles favorables con Castilla y Aragón, manifiesta el compromiso de la corporación navarra entre una y otra tendencia. Para muchos navarros, de la Navarra media para abajo sobre todo (vinateros, comerciantes de granos, etc.) la cuestión de aranceles con la monarquía y el puerto libre para América, lógicamente también el traslado de las Aduanas al Pirineo si no se conseguía lo primero, era cuestión de vida o muerte, imposible de conciliar con los que vivían del comercio con Francia. A pesar de estas voces y de estos intereses, Navarra, sin embargo, siguió abierta a Francia y cerrada a Castilla. En la representación que envía al rey el obispo de Pamplona, se aclaran algunos puntos oscuros de la votación. De la lectura de la misma se deduce que el congreso navarro, con 70 representantes (34 poblaciones del estamento popular, 31 del nobiliario y 5 del eclesiástico) votó, entre los días 15 y 18 de enero de 1781, la conveniencia o no de trasladar las Aduanas. Y aunque las votaciones de Cortes eran secretas, este documento revela que los nobles, principales terratenientes de Navarra, optaron por el cambio de aduanas (23 contra 8), mientras que los eclesiásticos (3 contra 2) y las poblaciones (21 contra 13) se opusieron al mismo. «*Y es muy digno de notarse –se dice– que a excepción de la ciudad de Pamplona, el total del vecindario de las repúblicas opuestas apenas equivale a una décima parte de la población del reino*»<sup>11</sup>. Por consiguiente, aunque sólo el estado nobiliario se mostraba partidario de las aduanas *condicionadas* frente a la negativa a de los otros dos estados a cualquier cambio, en realidad, el número de votos de los primeros con 38 superaba al de los segundos con 32.

La R. O. de 24 de julio de 1779 había sido extraordinariamente dura para Navarra, pero en las Cortes que siguieron (1780-81), los más perjudicados por la misma no pudieron imponer su criterio contra los comerciantes y la población que vivía de cara a Francia. La R. O. de 30 de agosto 1786<sup>12</sup> no hacía más que sancionar esta política comercial. El Gobierno claudicaba ante una realidad económica que demostraba su fuerza al mantenerse pujante: Pamplona y la Navarra del norte no podían renunciar a los modos profundamente arraigados de su actividad económica, máxime cuando éstos se amparaban en la sólida estructura de sus instituciones.

El tema de la fiscalidad en el País Vasco con exclusión de Navarra, está muy bien tratado por M. García-Zúñiga. En él se señala que hasta mediados

<sup>11</sup> AGN, *Traslación Aduanas*, Leg. 1, carp. 37.

<sup>12</sup> AGN, *Tablas*, Leg. 10, carp. 21.

del XVIII, el gasto de las haciendas forales fue moderado, reducido a los salarios de su administración y a las contribuciones que se hacían a la monarquía. Este aumenta desde 1750-60, cuando las haciendas forales se embarcan en una política de infraestructuras viarias para enlazar la costa con la meseta y el alto valle del Ebro. Esto hace que antes de y después de 1800, las haciendas forales asuman nuevas funciones y generen más gasto, aunque con predominio absoluto de la fiscalidad indirecta. El dinero que se toma a censo se paga con los peajes y arbitrios que se crean al efecto. Sin embargo, a pesar del incremento del gasto, el autor subraya el bajo coste fiscal, en este caso, del contribuyente guipuzcoano, si se compara con el castellano y sus respectivos PIB «*per capita*», concluyendo que mientras Guipúzcoa tenía un PIB con un 20% más bajo que en Castilla, sin embargo, pagaba un 90% menos. Esta política fiscal generó un gran endeudamiento, atribuible en un 70% a la construcción de caminos, deuda que se incrementó extraordinariamente con las guerras de la Convención y con Inglaterra<sup>13</sup>. No tengo datos fiscales para Navarra como los que aquí se explicitan para Guipúzcoa, aunque me atrevo a suponer que no sería muy diferente una comparación similar Navarra-Castilla. Sí puedo constatar que en Navarra, como en las provincias vascas, la política de construcción de caminos lleva a la misma potenciación de sus atribuciones económicas, fiscales y administrativas.

La construcción en serio de caminos en Navarra se inició hacia 1750 con el virreinato de del Conde de Gages. Pero la ley 56 de las cortes Navarra de 1757 pone bajo el Real Consejo el control de los gastos. Ahora bien, en las cortes de 1780-1781 se quiso romper con lo estipulado en las de 1757, por lo que el nuevo proyecto de ley exigía que el cuidado de los Caminos, «*la dirección, gobierno y manejo independiente, corriese a cuenta exclusiva de la Diputación, sin depender para nada del Consejo*». La Diputación tenía, pues, el mandato del Congreso para hacerse con la plena autonomía en la dirección de Caminos frente a las pretensiones del Consejo por controlar sus cuentas. A este efecto se encamina la carta que dirige a Floridablanca (10 de diciembre de 1781), Secretario de Estado, pero también Superintendente de Caminos. Pide se le confíe «*su dirección y manejo independiente de el Consejo*». En efecto, la incompatibilidad entre ambas instituciones se deduce claramente de los informes emitidos por el Consejo Real de Navarra y la Cámara Real de Castilla, y de la representación de la Diputación que quiere prevenirlos. Surge de nuevo la tensión, entre los intereses del reino, defendidos por la Diputación y los intereses del rey y del Estado, defendidos en este caso por el Consejo Real de Navarra y la Cámara de Castilla. El asunto de Caminos estuvo detenido casi durante un año en la Cámara, hasta

---

<sup>13</sup> GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario, Hacienda real y haciendas forales en el País Vasco (siglos XVI-XVIII), *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 450-455.

que la Diputación se decidió a escribir al fiscal de la misma, Campomanes, pidiéndole que se resolviese cuanto antes. El 22 de agosto de 1783, la Diputación recibe la R. Cédula sobre el expediente de Caminos general de España, y el 24 de septiembre el formulario correspondiente. Conforme a la primera y segundo, la Diputación quedaba sometida a un control exhaustivo de todas su actividades en los Caminos de Navarra. De ahí, la representación que inmediatamente elevó al rey (30 septiembre 1803) con unan carta también dirigida a Floridablanca, pues la Diputación había sido advertida que la intervención de éste le resultaría mucho más positiva que la vía Campomanes. Se insiste en los mismos puntos que en la representación de 1782. Es decir, el *status* legal de Navarra es distinto que en el resto de España, por lo que mientras las otras provincias no sufren en sus usos por rendir cuentas mensualmente, Navarra, sin embargo, queda afectada esencialmente en su constitución<sup>14</sup>. A los pocos días (18 octubre), Floridablanca contestaba a la representación anterior de 30 de septiembre, condescendiendo absolutamente a lo que se solicitaba en la misma<sup>15</sup>. De momento, sin embargo, la autonomía de la Diputación se ceñía a los 4 expedientes habilitados hasta entonces para Caminos. Había sido el método para no inspirar recelos, pero hábilmente la Diputación consiguió ampliar estas facultades (R. Cédula de 1º octubre 1784) a todos los expedientes (35 más) que la Diputación declaraba necesitar. Esta resolución respondía a la representación del 4 de junio en la que hacía notar que «*aquellos cuatro expedientes con que dio principio a las obras no eran suficientes para hacer y conservar el Camino proyectado...*»<sup>16</sup>. Es decir, la Diputación quedaba encomendada para sacar adelante el plan de Caminos, tal como lo había propuesto el Congreso, y en cuya plasmación legislativa éste había fallado. Ahora bien, lo que interesa subrayar es cómo –Cortes y Diputación– se comprometen con un objetivo que requería una legalización positiva conforme a los usos del reino. Ya no se trata tan solo de defender y conservar una institución inveterada, sino de dar cauce legal, dentro del sistema peculiar de Navarra, a una realización contemporánea de gran envergadura y de largo futuro. El *status* de Navarra, muy capaz aún de resistir al absolutismo en el mantenimiento de sus instituciones, demuestra en el asunto de los Caminos, y a finales del siglo XVIII, sus grandes posibilidades de gobierno y administración, a tono con las nuevas necesidades, dentro de su propio sistema.

<sup>14</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 21, fols. 132-134.

<sup>15</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 21 (27 de octubre de 1783).

<sup>16</sup> *CUADERNOS de las leyes y agravios reparados por los Tres Estados del Reino de Navarra*, Pamplona: Aranzadi; Diputación Foral de Navarra, 1964, III, vol. 2º (Pamplona 1964), pp. 116-118, donde aparecen enumerados los 39 expedientes autorizados por la R. C. de 1 de octubre de 1784. *Vid.* también, AGN, *Actas Diputación*, Tº 21, fols. 380-393.

## II. LA POLÍTICA ANTIFORAL DE GODOY

Durante la guerra con Francia, el Gobierno por causa de la misma, tuvo que transigir más aún que en los años anteriores con la actividad económica, muy peculiar, de Navarra. Pero, al mismo tiempo, la propia guerra, que tiene uno de sus principales campos de operaciones en Navarra y Vascongadas, termina consolidando la autoridad del Gobierno en el territorio. Este hecho, por consiguiente, no puede pasar desapercibido a la hora de valorar la nueva política antiforal que se advierte desde 1796. La política de Godoy no hizo más que acelerar este proceso, y aunque su puesta en práctica afectaba a tantos intereses materiales (contribuciones desorbitadas nunca imaginadas en Navarra), el reino, sin embargo, tuvo que aceptarlas como necesarias dentro del sistema de la monarquía que, ineluctablemente, se pensaba siempre como evolucionando hacia una mayor uniformidad.

En efecto, la R. O. de 1º de septiembre de 1796, por sí sola, dejaba prácticamente en suspenso el cuerpo más importante de las instituciones de Navarra, al crear una Junta de Ministros para examinar el origen, causas y objetos de los fueros en que se apoyaba el reino en sus representaciones<sup>17</sup>. Las Cortes, reunidas desde 1794, sienten amenazada su constitución en sus fundamentos. Pero en el dictamen que elaboran ante tal contingencia, optan por traspasar el problema a la Diputación que representaría al reino tras su clausura. Y lo hacen porque entienden que no era este el momento para reivindicaciones en la Corte, y que ésta encontraría el momento más adecuado para la defensa del reino. Así, las Cortes de 1817-1818, cuando lograron la anulación de la citada Real Orden, hicieron constatar que

dichosamente no se ha llevado a ejecución hasta ahora la referida Carta-Orden de 1º de Septiembre de 1796, sino que el estado de cosas es el mismo antes de la expedición de aquella, y el Real Consejo ha comunicado a nuestra Diputación la mayor parte de las cédulas reales, y en vista de su respuesta se ha abstenido de dar sobrecarta a varias, haciendo consulta a V. R. I. sobre los inconvenientes que se oponían<sup>18</sup>.

El criterio adoptado por las Cortes en 1796 había sido positivo, pues siguiéndolo, se había evitado lo peor, es decir, la creación de la Junta de Ministros para el examen de los Fueros, y la supresión, como norma, del juicio de Sobrecarta. Los años que van de 1796 a 1808 son años de espera, en los que, luchando por conservar en el mayor grado posible sus instituciones, prefirieron ceder en muchas cosas antes que jugar su última carta. La actitud de Navarra,

<sup>17</sup> AGN, *Actas Cortes*, Tº 15, fol. 201.

<sup>18</sup> *CUADERNOS de las leyes y agravios, op. cit.*, III, vol. 2º, p. 207.

concretamente de su Diputación y también de sus Cortes por el breve tiempo que estuvieron reunidas en 1801, coincidirá, con la que se ha insinuado más arriba, es decir, de resistencia y contemporización.

La crisis financiera de la Corona, cuando Soler, hechura de Godoy, sustituye a Saavedra como ministro de Hacienda, se resume así: las rentas de este año (balance de 1797) habían producido 478,1 millones de reales, mientras que los gastos llegaron a 1.422,6 millones, resultando, por consiguiente, un déficit de 944,5 millones. Los vales en circulación, por valor de 1.400,4 millones de reales, constituían una pesada carga y los empréstitos eran prácticamente imposibles, «por no haberse llenado últimamente los nacionales ni los extranjeros»<sup>19</sup>.

En estas circunstancias, el Gobierno emprendió una vasta obra desamortizadora que se inicia con el Decreto de 19 septiembre de 1798. R. Herr que estudia esta desamortización concluye, entre otras cosas, que la proporción de bienes raíces eclesiásticos desamortizados durante el reinado de Carlos IV varía, del 20 % en el Sur peninsular al 10 % en el Norte, con una media del 15 % para las 22 provincias de Castilla»<sup>20</sup>. La desamortización eclesiástica en Navarra hasta 1808 alcanzó el valor de 20 millones de reales, sobre todo, censos redimidos (6,5 millones) y fincas de obras pías (7,9 millones)<sup>21</sup>. Ya en 1800, la Cámara de Castilla pasaba a Hacienda un memorial

en el que representan muchas personas pudientes del Reyno de Navarra no haberse puesto aun en ejecución la R. C. sobre la enajenación de bienes raíces de cabildos eclesiásticos, comunidades, etc. de cuyo retraso resultan daños muy notables a varios particulares [...]<sup>22</sup>

muestra fehaciente de la existencia de navarros más o menos acaudalados, que estaban interesados en un cambio político que se intuía cercano. Con el cambio de siglo, el descrédito de la Corona llegó al máximo:

desde la última ruinosísima creación de 53 millones (de vales...) –6 abril 1799– giraron cuando mas con un 58% de pérdida; pero en el mes de abril de 1800

<sup>19</sup> CAYETANO SOLER, Miguel, Estado de la Real Hacienda en el año de 1798 por el Sr. D.... *Real Academia de la Historia, Colección Sempere*, Tº X, fols. 211-241. Soler utiliza el balance de su predecesor en 1797, del que resultaba también, que desde el año 1793 al de 1796 inclusive se habían gastado 3714,7 millones de reales, que el producto de la Rea Hacienda ascendía a 2445 millones y que el déficit había ascendido a 1269,7 millones.

<sup>20</sup> HERR, Richard, Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV, *Moneda y Crédito*, 118 (1971), pp. 37-100.

<sup>21</sup> MUTILOA POZA, José María, *La Desamortización Eclesiástica en Navarra*, Pamplona: Eunsa, 1972, pp. 142-149 y 290-292.

<sup>22</sup> AHN (Archivo Histórico Nacional), *Estado*, Leg. 3484. Desgraciadamente el mencionado Memorial «adjunto» no se encuentra en dicho legajo.

y en todo aquel año en las plazas activas llegaron a perder 76 por ciento, sin hallarse quien los tomase ni aun a este cambio<sup>23</sup>.

Esta situación financiera hace que el Gobierno se enfrente a las inmunidades fiscales de Navarra intentando la ejecución en su territorio de la R. C. de 17 de julio de 1799 y de la Real Pragmática de 30 de agosto de 1800. El contencioso entre Gobierno y Diputación Navarra termina con la convocatoria a Cortes (1801), aunque limitadas a sólo 20 días y al solo efecto de conceder el donativo. Las Cortes se abren el 20 de mayo con estas condiciones aceptadas, pero también –y esto es más grave– con la amenaza y orden, incluso, de llevar a efecto las reales ordenes sobre contribuciones. Es cierto que esto no tuvo lugar por entonces, pero el Gobierno tampoco claudicaba<sup>24</sup>. Las instituciones y el régimen particular del reino no pueden eximir a Navarra de contribuir a las cargas del Estado, pues como observa el virrey en el discurso inaugural de estas Cortes

el clero secular y regular de España, la nobleza de Castilla y Aragón, que tienen fueros no menos antiguos y fundados que los vuestros, como todas las clases de Estado, contribuyen con lo que les ha cabido en el repartimiento de este subsidio y con todos los arbitrios de amortización y consolidación de vales<sup>25</sup>.

De momento el Gobierno no acepta el donativo que ofrece el reino y que será objeto de nuevas propuestas hasta llegar a un acuerdo conciliador; pero lo que más preocupa al reino en la comunicación que le transmite el virrey, es la decisión sobre la Junta de Fueros. En su representación al rey (9 de junio de 1801), los Tres Estados la aceptarían si solo tuviese carácter consultivo. Ahora bien,

si las funciones de ella se dirigen y como lo insinúa el decreto, a decidirse sobre el valor y mérito que corresponda darles (a los fueros)... este es –dice el Congreso– el golpe más doloroso que puede darse a la constitución<sup>26</sup>.

El Congreso, sin embargo, no estaba muy convencido de que fuese aceptado el donativo con las condiciones que él le ofreciera. Por ello, el Congreso, tras votación, acordó que la Diputación quedara habilitada para admitir la ley del servicio, tal como la pedía el reino en su representación. Esto constituía ya una decisión importante, puesto que transfería a la Diputación atribución tan importante y tan específica de las Cortes como aceptar el donativo. Pero hay más; en la misma sesión (12 de junio) se acordó también, si bien se necesitaron dos votaciones, autorizar a la Diputación a aceptar la ley:

---

<sup>23</sup> VALES REALES, *Recopilación de todas las Providencias respectivas a...expedidas desde MDCCLXXX*, I, Madrid, 1802, pp. 135-141.

<sup>24</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 27, fols. 168-169.

<sup>25</sup> AGN, *Actas de Cortes*, Tº 16, fol. 9.

<sup>26</sup> AGN, *Cuarteles...*, Leg. 8, carp. 17.

aunque no venga concedido favorablemente en todas sus partes dicho pedimento de ley, siempre que a juicio y discreción de la Diputación entendiéndose que la providencia deja salva la sustancia de la constitución del Reino, que es el objeto que éste se ha propuesto para ofrecer el donativo [...]»<sup>27</sup>.

Ahora bien, frente a los intereses económicos de Navarra contrarios a esta evolución, aparecían cada vez con más fuerza otros intereses económicos ya aludidos –en Navarra, los vinateros y, en general, la Ribera y zona media– que la apoyaban.

Si las consecuencias económicas de la guerra con Francia no fueron insufribles, la guerra contra Inglaterra, que empieza en octubre de 1796, crea a la economía española y su Hacienda dificultades mucho mayores, que no harán sino aumentar, con escasos paréntesis, hasta 1808. Por ello, se pretendió establecer las Cajas de reducción de vales en toda la monarquía sin excluir al país vasconavarro. Desde Mondragón (14-12-1799), Guipúzcoa, Vizcaya y Álava representan al rey manifestando la imposibilidad de poder aportar los fondos requeridos por «*la aniquilación de su comercio e industria*»<sup>28</sup>. Lo mismo hace Navarra<sup>29</sup>. De ahí que Navarra no resistiera de forma eficaz a política antiforal de Godoy durante estos años. Su Diputación, elegida por un Congreso en el que dominaba el espíritu foralista, aceptó, sin embargo, las contribuciones y las quintas como necesarias en el nuevo sistema de la monarquía. Con ello la Constitución de Navarra quedaba afectada sustancialmente, y sólo la habilidad de la Diputación y la situación crítica del Gobierno –su debilidad– hicieron que lo que se había aceptado como principio –las contribuciones y las quintas– se simplificara y redujera, en buena parte, de hecho. En el reinado de Carlos IV, con Godoy, sobre todo, se había dado el primer paso –extraordinariamente decisivo– contra las instituciones forales de Navarra y provincias vascongadas, que el régimen liberal no haría más que completar. En realidad, las etapas absolutistas del reinado de Fernando VII, a pesar de la restauración foral a que le obligaba su lucha contra la oposición liberal, es perfectamente consecuente con el antiforalismo dieciochesco de Godoy. Este, a su vez, es continuador de la política centralista de los Borbones del XVIII. Estos acabaron con las instituciones de los reinos de la antigua Corona de Aragón, y Godoy hizo todo lo posible para conseguir la abolición total del reino y de las provincias exentas.

El caso de Navarra no cabe considerarlo, pues, aisladamente. Las provincias vascongadas sufrieron la misma crisis institucional, teniendo que transigir,

---

<sup>27</sup> AGN, *Actas de Cortes*, Tº 16, fol. 21.

<sup>28</sup> AHN, *Estado...*, Leg. 3584 (1799).

<sup>29</sup> AGN, *Diputados y Agentes*, Leg. 8, carp. 19 (1799).

más o menos, como Navarra, en aspectos fundamentales de su constitución. Según el síndico de la Diputación Navarra, Alejandro Dolarea, en un informe que hace para la misma (26 de febrero de 1804), refiriéndose a Álava, dice que ésta ha perdido en buena parte su independencia financiera al estar controlado este ramo por la autoridad gubernativa, es decir, el gobernador de la provincia, que recibe, a su vez, órdenes del ministro de Hacienda, mientras que el Diputado General y los alcaldes solo tienen voz consultiva<sup>30</sup>. En Vizcaya, Godoy aprovechó la crisis del puerto de Abando en lo que se denomina la Zamacolada. Con las anteiglesias armadas y amenazantes y las autoridades forales del señorío y Bilbao incapaces de controlar la situación, Godoy decide –lo que en última instancia favorecía sus objetivos antiforales y de nivelación administrativa en toda la monarquía– ocupar Bilbao con 4 mil hombres, alterando así la constitución de Vizcaya y nombrando un comandante General con atribuciones militares y políticas y, por orden del 25-12-1806, la capitanía del puerto de Bilbao<sup>31</sup>. El contencioso Navarra-Guipúzcoa sobre la incorporación de Fuenterrabía, Irún y Lezo a Navarra trataba sencillamente de minar la resistencia foralista de Guipúzcoa, favoreciendo a Navarra que se avenía con mayor facilidad a sus objetivos. El ataque de Vargas Ponce es furibundo y cargado de intención antiforalista y desmitificador de la peculiaridad guipuzcoana, sobre todo, y aun vasca en general. Vargas exalta la actitud de Fuenterrabía, que siempre en todas las Juntas de la Provincia ha apoyado las miras de la Corte, mientras que Guipúzcoa ha sido siempre enteramente hostil<sup>32</sup>. Observación paradójica. Sabemos que Fuenterrabía como San Sebastián capitularon en 1794 ante el ejército de la Convención sin resistencia alguna. A pesar de ello, para Vargas, ésta y no Guipúzcoa, que sí resistió al francés, es la que defiende los intereses de la Corona. Esto se entiende por el hecho de que tanto San Sebastián como Fuenterrabía tienen unos intereses que se manifiestan ya claramente reformistas y antiforalistas, por lo que se identificaban mejor, en aras de sus intereses económicos, con los del resto de la monarquía. La *Provincia* (Guipúzcoa), en cambio, sigue arraigada a su sistema foral tradicional y, por tanto, resulta hostil a los intereses centralistas y uniformadores de Godoy. Vargas (17-12-1805) responde también a la representación de la *Provincia* contra las incorporaciones mencionadas a Navarra, y señala en Guipúzcoa «*un espíritu de independencia y de dominio absoluto*». Por consi-

<sup>30</sup> AGN, *Cuarteles...*, Leg. 8, carp. 28. En el mismo Informe se detallan otras particularidades fiscales de la provincia alavesa.

<sup>31</sup> GUIARD LARRAURI, Teófilo, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, IV, 1912, reed. Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1971, pp. 1-73; FERNÁNDEZ DE PINEDO, Emiliano, *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco 1100-1850*, Madrid: Siglo XXI, 1974, p. 466.

<sup>32</sup> AHN, *Estado*, Leg. 2769.

guiente, hay que demostrarles que «*nunca han sido otra cosa que una dependencia de Castilla... y que jamás ni por un solo día ha sido independiente...*»<sup>33</sup>.

La presión fiscal del Gobierno contra Navarra, entre otros motivos ya apuntados, viene justificada también por el déficit que arrastran las rentas de la Corona en Navarra. El cuadro estadístico del quinquenio 1802-1806 es contundente al respecto. En él aparece que la renta de Tablas, durante el quinquenio, produjo 3 millones de reales con una media anual de 601,7 mil reales. Ahora bien, los gastos que a cuenta de esta renta tuvo el Gobierno en Navarra ascendieron 1029 mil reales, por tanto, un déficit anual contra la Hacienda de 427,4 mil reales. A su vez en la renta del Tabaco, el Gobierno tiene un déficit de 419 mil reales, que uniéndolo al anterior de Tablas, lo elevan en 846,6 mil reales. Las rentas de la Pólvara y de la Lotería, con sus pequeños beneficios para la Corona, reducen el déficit anterior a 726 mil reales<sup>34</sup>. Por consiguiente, ateniéndose a esta realidad, las autoridades, tanto gubernamentales como forales, proponen planes diversos con los que esperan atender, desde Navarra, a los gastos de su propia administración. Desde esta perspectiva, resulta mucho más fácil comprender la actitud del Gobierno y de las autoridades forales respecto a los problemas fiscales de esta última. La transacción con el Gobierno venía impuesta por las circunstancias, por lo que la actuación de la Diputación puede estimarse como *política* y sumamente realista. Para cubrir el déficit de la Real Hacienda en Navarra (700 mil reales) propone

encargarse por ocho o diez años de la administración de las rentas de Tablas y Tabacos con las cargas que ahora tienen, ofreciéndose a entregar además en Tesorería cien mil reales anuales.

Esto prueba que la administración foral pensaba obtener una rentabilidad mucho mayor que la que venía consiguiendo la administración estatal en Navarra. Este asunto, sin embargo, es demasiado importante para decidirlo precipitadamente, y el Gobierno lo entiende así desde que por R. O. de 7 de febrero de 1801 creó la Junta para el examen de los fueros anunciada en 1796, y que ahora se ocupa en «*formar y presentar el Plan de arreglo que convendrá adoptarse en Navarra*». Los informantes (6 de agosto de 1805), José Pérez Caballero y Manuel Sixto de Espinosa, primeros responsables de la Caja de Consolidación y de la Tesorería General de rentas a nivel nacional, echan mano provisionalmente de otros medios y se adhieren al plan propuesto por el contador de Pamplona,

<sup>33</sup> AHN, *Estado*, Leg. 2769.

<sup>34</sup> AGN, *Cuarteles...* Leg. 9, carp. 16. Razón de los valores de las rentas de Tablas, Tabaco, Pólvara y Lotería en los cinco años desde el de 1802 hasta el de 1806 inclusive... (Pamplona, 6 de abril de 1807).

es decir, aumentar los aranceles, pues el 4 y 5 % de la introducción y salida de géneros, resultaba del todo insuficiente, y esto hasta que la Junta de Fueros estableciera el plan definitivo<sup>35</sup>.

La R. O. de 9 de septiembre de 1805 obedece a este informe, declarándose en ella, por consiguiente, inadmisibles el donativo y ordenando la ejecución de las cédulas de contribuciones<sup>36</sup>. La resistencia de la Diputación a esta requisitoria crea una aguda tensión –la más importante desde 1802 a 1808– entre la Diputación y el Gobierno. La Diputación, en representación de 27 de septiembre de 1805, pedía la suspensión de dicha R. O. y la admisión del donativo de 1801, o, si no, la convocatoria de Cortes. En carta a su valedor y paisano en la corte, Arozarena, se sincera diciéndole que el único medio que tiene de subir el donativo a 1 millón de pesos, es concediéndole el Gobierno para su entrega el plazo de 8 años<sup>37</sup>. Pérez Caballero y Espinosa dictaminan de nuevo el 27 noviembre de 1805, negando a la Diputación todas sus demandas, salvo la posible convocatoria de Cortes, que además de las limitaciones de las de 1801,

los diputados que nombren en ellas –dice la tercera condición– tengan poderes suficientes no solo para los que expresamente acuerden, sino también para entender en lo sucesivo en todo lo concerniente a la ejecución de lo mandado por S. M. y arreglar alguno o algunos que crean sumamente gravosos y perjudiciales al reino, y subrogar en su lugar la cantidad anual que por encabezamiento tenga a bien imponer S: M: conforme a las circunstancias [...] y del mismo modo para cualquiera otros asuntos que puedan ocurrir en adelante<sup>38</sup>.

La diferencia entre las Cortes de 1801 junto con las que ahora se prometían y las que hemos visto celebrarse en 1780-1781 y 1794-1797 es obvia, y el hecho de que la institución más representativa y significativa del reino haya llegado a este estado dice bien claro de la política abiertamente antiforal que inauguraron los decretos sobre contribuciones de 1799, estaba teniendo efecto. Lo que el Gobierno no consiguió contra las instituciones de Navarra habrá que atribuirlo a su debilidad, y no a sus intenciones: el empeño en regularizar las contribuciones, igualándolas con las del resto de la monarquía, y la reducción de las cortes a su más mínima expresión son pruebas concluyentes. Pero también es cierto que esta política, en determinados aspectos, como ya se ha indicado, la apoyaban sectores importantes de la población de Navarra. Estos indudablemente no anhelaban contribuir al Estado más que hasta entonces, pero tampoco deseaban estar marginados del comercio peninsular y americano.

---

<sup>35</sup> AGN, *Cuarteles*, Leg. 8, carp. 40.

<sup>36</sup> AGN, *Cuarteles*, Leg. 41.

<sup>37</sup> AGN, *Cuarteles*..., Leg. 8, carp. 43.

<sup>38</sup> AGN, *Cuarteles*..., Leg. 8, carp. 45.

La Diputación para impedir el cumplimiento de la R. O. de 9 de septiembre de 1805, acudió a Eugenio Izquierdo, navarro, con gran influencia en el Gobierno y en buenas relaciones con Godoy. Precisamente a los pocos días de su intervención en Navarra se trasladaba a París, como agente de Godoy, para la obtención de los empréstitos extranjeros librados a favor de España –en realidad para indemnizar a Napoleón y a Francia– en los años 1806 y 1807<sup>39</sup>. La ruina inminente que amenaza al Tesoro Público, tal como se refleja en la documentación mencionada, permite comprender cómo un Gobierno débil se manifiesta más intransigente que sus predecesores respecto a las inmunidades fiscales de Navarra y Vascongadas. Izquierdo trataría con la Diputación de acuerdo con el Gobierno (el ministro de Hacienda) sobre la forma en que había de ejecutarse la R. O. de 9 de septiembre de 1805 que ratificaba todas las reales cédulas de contribuciones anteriores. Izquierdo explicita aún más los objetivos de su misión en Navarra en cartas al ministro de Hacienda de 6 de diciembre de 1805:

analizar, en presencia de la Diputación –dice– el derecho público navarro, dar ideas claras de la soberanía; fijar las prerrogativas del soberano; examinar los fueros, las libertades de los naturales; demostrar sus obligaciones [...] <sup>40</sup>.

Doce reuniones tienen lugar entre la Diputación e Izquierdo, que terminan en una **transacción** en la que Navarra lleva la peor parte: tiene que ceder en materia de contribuciones y regularizarlas. Pero no es eso sólo, sino que también acepta como legítimas la Junta para el Examen de Fueros que se creó sin consultar al reino. Solamente el primer punto del acuerdo –«*manifestar al rey que no tenía autoridad para imponer contribución por urgente que fuese, pues esto era privativo del reino reunido en Cortes*»– reconoce la independencia de la constitución Navarra, sin que a su vez aporte ninguna ventaja concreta<sup>41</sup>. A pesar de todo, el plan Diputación-Izquierdo de 1805, aún no había sido aceptado en 1807. La carta-orden del ministro de Hacienda al virrey de Navarra (26 marzo 1807) explica bien al detalle las incidencias de dicho plan y la realidad fiscal –bien reducida por cierto o casi nula– de Navarra. Hemos visto cómo la transacción estipulada en 1805 favorecía al Gobierno si se compara a cualquier situación anterior. El que ahora no la aceptara parece indicar –así se explica en el informe– que el Gobierno no quería eximirle de ninguna carga, tratando de identificar a Navarra, en el aspecto tributario, con las demás provincias de la monarquía. Ahora bien, como dice el ministro,

<sup>39</sup> AHN, *Hacienda*, Leg. 5848 (Empréstitos de Holanda... Correspondencia Godoy-Izquierdo, años 1804 y 1805; AHN, *Estado*, Leg. 2881 (Correspondencia Godoy-Izquierdo, junio de 1806).

<sup>40</sup> AGN, *Cuarteles...*, Leg. 8, carp. 48.

<sup>41</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 29 (17-19 de diciembre de 1805): siete primeras sesiones, y (20-25 de diciembre de 1805): últimas sesiones 8 a 12.

la indecisión de este negocio, lejos de perjudicar a los intereses de la Diputación y de ese reino, le es favorable, pues sin embargo del apurado estado del Erario...no ha hecho otro servicio más que el de los cuatrocientos mil reales que ha entregado...el 3 de enero del año último, y menos ha aprontado los seis millones ochocientos veintiún mil cuatrocientos sesenta reales del cupo de ese reino en el subsidio de los 300 millones [...].

La Diputación se ha librado, pues, prácticamente de toda contribución; pero ahora ha de aportar lo suficiente para cubrir el déficit de la renta de Tablas en el pago de sueldos de la administración. Pues bien, la nueva propuesta provisional de la Diputación para pagar a los empleados mientras no se resuelva sobre el plan de diciembre de 1805, se reduce a un repartimiento entre «*todas las ciudades, villas, valles y cendeas del reino*»<sup>42</sup>. Respecto a las contribuciones, durante el periodo 1800-1807, puede concluirse, por lo que se lleva dicho que, si Navarra llegó a reconocer el principio de que había de contribuir, como las demás provincias, a los gastos de la Corona, sin embargo, de hecho, estuvo prácticamente exenta al no ser aceptados por el Gobierno, hasta 1808, los planes con que, en diciembre de 1805, la Diputación se había visto obligada a transigir.

En la cuestión de quintas (contribución de gente), el Gobierno obtiene ventajas más positivas de Navarra que en el aspecto financiero y fiscal. Por R. O. de 4 de julio de 1803, las Vascongadas y Navarra han de engrosar el ejército con 2 mil hombres, de los que corresponden a Navarra 800. A la orden para su ejecución, la Diputación responde (11 de julio de 1803) que la obedece pero no la cumple. El asunto es grave, más aún que el de las contribuciones, porque a éstas ya estaba acostumbrada Navarra, pero a las quintas, no. Por consiguiente se piden cortes. Es la Constitución la que está en peligro, y sólo puede responsabilizarse el reino reunido con sus Tres Estados. Pero el asunto estaba ya resuelto, y Navarra oirá otro exabrupto: en lugar de cortes, se formará una Junta compuesta por el virrey, el regente y un ministro del Consejo. La misma Junta que se crea es uno de los contrafueros más manifiestos –dice la Diputación– y «*ocasiona a la constitución del reino el golpe más doloroso y sensible*». Pero la última palabra del Gobierno es que se ejecute la ley, y que se haga la quinta por medio de la Junta<sup>43</sup>. El 17 de octubre de 1806 se exigen a Navarra 1498 hombres para el ejército:

[...] las provincias que no tengan milicias concurren por ahora con 20 mil hombres, por lo que corresponden a Navarra 1498, dejando para las levas que cada provincia emplee los métodos más idóneos a su constitución<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> AGN, *Cuarteles*..., Leg. 9, carp. 14 (18 de abril de 1807).

<sup>43</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 28 (15 y 19 de agosto de 1803); Ibid, *Quintas*, L. 1, carp. 53.

<sup>44</sup> AGN, *Quintas*, Leg. 2, carp. 5.

La Diputación tiene varias deliberaciones. Pero podía hacer muy poco y representa a Godoy sin energía –«*lo hace simplemente por escrúpulos de ley*» dice–, e insinúa la reunión de cortes como el medio más adecuado para satisfacer el servicio. La respuesta es que no hay tiempo para cortes, pero se acepta, sin embargo, la oferta de 3 mil reales por cada hombre. Es la única ventaja que se le concede, pero si se tiene en cuenta que el Gobierno podía preferir este servicio pecuniario, Navarra queda ya nivelada con las demás provincias en lo que se refería a quintas<sup>45</sup>.

### III. GUERRA DE LA INDEPENDENCIA Y CONSTITUCIONALISMO GADITANO

Frente a la literatura económica y social, muy abundante en la segunda mitad del siglo XVIII, llama la atención la ausencia casi total de las obras referentes al pensamiento político. El mismo Jovellanos pone de relieve esta escasez de literatura política en España cuando, en 1790, visita el Colegio Imperial de Calatrava (Salamanca), pero, sobre todo cuando, en 1795, escribe al doctor Prado, profesor de derecho en Oviedo, pidiéndole orientación al respecto:

¿Tenemos por ventura en España una constitución? –dice– ¿No es vergonzoso que apenas haya entre nosotros una docena de juriconsultos que puedan dar idea exacta de nuestra constitución? [...] La constitución española –decía– había sido adulterada por la brillante y triste época que empezó a la muerte de los Reyes Católicos y que es difícil adivinar cuándo acabará<sup>46</sup>.

Este reconocimiento de la constitución medieval aparece formulado también con la misma o mayor evidencia en Leon de Arroyal en sus Cartas político-económicas al conde de Lerena (1787-1790 y 1792-1795):

«La monarquía –dice– es un compuesto de un rey que manda, de unos nobles que aconsejan y de un pueblo que concurre a representar o admitir lo que ha de obedecer: he aquí el admirable cuerpo de nuestras Cortes primitivas»..., y concluye que «la autoridad legislativa reside en el rey unida a su reino» y que «el poder del rey no puede extenderse más allá del poder de las leyes»<sup>47</sup>.

Estas Cartas..., sin embargo, en su contenido y reflexión dominante –sin influencia inmediata, pues no fueron publicadas en su momento– son, a juicio de

<sup>45</sup> AGN, *Actas Diputación* (17-31 de octubre, 12-13 de noviembre de 1806, y 27 de marzo de 1807); *Ibid*, *Quintas*, Leg. 3, carp. 57.

<sup>46</sup> SARRAILH, Jean, *La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México: Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 573-575.

<sup>47</sup> HERR, Richard, *España y la revolución del siglo XVIII*, Madrid: Aguilar, 1958, p. 286

A. Elorza, la culminación más depurada del primer liberalismo español. Arroyal se muestra como uno de los críticos más radicales de la situación de España, cuya salvación sólo es posible mediante una «*feliz revolución*», es decir, una reforma general de esta constitución para corregir todos los abusos presentes<sup>48</sup>. Ahora bien, estas manifestaciones son extemporáneas y ni siquiera reflejan el verdadero pensamiento de sus autores que, en otras muchas ocasiones de su vida y en sus mismos escritos, han aceptado el régimen político vigente. Para éstos, y para todos los ilustrados españoles de antes de 1789 en general, la soberanía reside en el rey sin que puedan imaginar otra constitución distinta para su país, aunque no la entiendan como despotismo. Estos hombres no atacan el régimen sino la intromisión de Roma, que amenaza a la monarquía. Esta corriente regalista no hace más que extenderse en el reinado de Carlos IV y se manifestará plenamente en las Cortes de Cádiz. Con el regalismo se afirma la autoridad real, siendo cada día más plenamente aceptada por todos<sup>49</sup>.

Si en un principio, la Revolución se les mostró como la prolongación del «Despotismo Ilustrado», pronto les asustó por sus violencias y excesos. Por eso el Gobierno de Madrid adopta algunas medidas para proteger al país del contagio revolucionario, que se acentúan, sobre todo, durante 1791. A pesar de todo, los progresos de la Revolución Francesa son seguidos con interés en España. Jovellanos y Cabarrús no dejan de manifestar su simpatía por la Asamblea Constituyente, siendo conocido en España el texto de su Constitución y muchos de sus comentarios. Con todo, la ejecución de Luis XVI en 1793 y la declaración de guerra a España, hecha por la Convención, hace que todo el país se levante contra Francia y la revolución. Pero pasada ya la gran sacudida revolucionaria de Francia, las ideas nuevas que ha sembrado van a desarrollarse sin mayores dificultades hasta su culminación en las Cortes de Cádiz<sup>50</sup>. Los sucesos revolucionarios del país vecino indujeron a los ilustrados españoles a criticar la autoridad real, máxime cuando ésta se puso a disposición de Godoy. Estos no estaban dispuestos a imitar ciegamente a los franceses, sino que se guiaron por el estudio de la historia nacional, el derecho natural y de gentes y su conocimiento de los escritos de Montesquieu, con cuyos elementos confeccionaron la tradición liberal<sup>51</sup>. Juretschke destaca entre los representantes más caracterizados del «constitucionalismo histórico», junto a Jovellanos, a Capmany, Martínez Marina, Pérez

---

<sup>48</sup> FERNÁNDEZ, Roberto, *Manual de historia de España*, 4. Siglo XVIII, Madrid: Historia 16, 1993, p. 544.

<sup>49</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El pensamiento del despotismo ilustrado*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1953, pp. 101-102.

<sup>50</sup> SARRAILH, Jean, *La España Ilustrada*, *op. cit.*, pp. 601-611.

<sup>51</sup> HERR, Richard, *España y la revolución*, *op. cit.*, pp. 368-71

Villamil<sup>52</sup>. Martínez Marina y Pérez Villamil se sitúan en una línea política que abre el cauce a la doctrina de la soberanía popular según el pensamiento moderno aunque partían de una base histórica, que daba por supuesta la existencia y vigencia de una constitución<sup>53</sup>.

Durante la guerra de la Independencia, la resistencia constituye en el País Vasco, vía foralismo, un paso más hacia la confederación de todas las provincias vascas, excluida todavía Navarra. Se afirmó «una sólida cohesión entre las fuerzas alavesas y Guipucoanas y las del señorío, haciendo desaparecer las diferencias y enconos de entre ellas»<sup>54</sup>. También propicia en parte de Navarra y aún de Álava, una compenetración con la política de la monarquía que la aleja del contexto vasco. Por otra parte puede constatarse la presencia política de afrancesados y liberales, sólida, en todo el País Vasco, que de momento optará por las grandes reformas sin consideración del Fuero. Es importante señalar el cambio de constitución por la dominación francesa al confederar a las provincias vascas constituyendo así lo que se llamó «Gobierno de Vizcaya» (1-3-1810) con capital en San Sebastián. Esta constitución la alteraron los mismos franceses a principios de 1812, sustituyendo los Consejos de cada provincia vasca por un Consejo de Intendencia global, centralizando aún más la administración francesa en las tres provincias Vascas<sup>55</sup>.

Pamplona es ocupada desde febrero de 1808 ante la complacencia del Gobierno de Madrid. Hay algunos alborotos y conmociones entre el 30 de mayo y primeros días de junio de 1808 en algunas poblaciones: Sangüesa, Estella, Viana y Villafranca<sup>56</sup>. Pero también se da el compromiso por otras poblaciones de resistir la incitación a la rebelión: Mendavia, Sesma, Dicastillo, Arellano, Valle de Ega, Allo y Arróniz<sup>57</sup>. Y no será hasta el otoño de 1809, cuando la guerrilla y la resistencia contra el francés comienza a tener consistencia. Para julio de 1808 la guerrilla se había extendido por toda España. En Navarra también, aunque tenía más dificultades por el gran número de fuerzas francesas que la ocupaban. Los primeros en rebelarse fueron los pueblos de la ribera del Ebro y los de la merindad de Sangüesa y, en seguida, gentes de toda Navarra a las órdenes de

---

<sup>52</sup> JURETSCHKE, Hans, Concepto de Cortes a comienzos de la guerra de la Independencia. Carácter y actualización, *Revista de la Universidad de Madrid*, vol. IV, núm. 15 (1955), pp. 369-405; Supuestos históricos e ideológicos de las Cortes de Cádiz, *Nuestro Tiempo*, 18 (1955), pp. 13-15.

<sup>53</sup> CORONA, Carlos, *Revolución y reacción en el reinado de Carlos IV*, Madrid: Rialp, 1957, p. 215.

<sup>54</sup> GUIARD LARRAURI, Teófilo, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, IV, 1912, reed. Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1971, pp. 1-73.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 139-143.

<sup>56</sup> AGN, *Guerra...*, Leg. 14, carps. 50, 52, 53 y 56.

<sup>57</sup> AGN, *Guerra...*, Leg. 14, carp. 59.

Mina. Pronto las mismas autoridades, al principio tímidas frente al Gobierno de Madrid, terminaron por secundar y apoyar el entusiasmo popular. En Pamplona el general Armagnac era sustituido por Agoult. Su despotismo y abuso de poder sacaron a la Diputación de su posición ambigua<sup>58</sup>. Por estos días, Tafalla y Artajona informan a la Diputación de haber recibido proclamas, excitándolas a levantarse contra los franceses. La Diputación aconseja aún que se mire por la tranquilidad pública como el objeto más importante. En agosto aumentan las exigencias de Agoult que requisa 300 bueyes y otros aprovisionamientos. El mismo general en persona se presenta en la sala de sesiones para que la Diputación aprontase una cantidad inmensa de víveres a la vez que imponía otro tributo a nombre del rey José<sup>59</sup>. Por fin, La Diputación, con grandes dudas, huye de Pamplona el 29 de agosto de 1808, y no hace su primera proclama conocida hasta el 3-10-1808, excitando a los navarros al levantamiento. Pero, sobre todo, se ocupa, sin éxito, de organizar batallones navarros que acojan a la juventud que, sin embargo, se va dispersando en cuerpos militares españoles<sup>60</sup>. El 17 de noviembre dirigía una instrucción a los alcaldes de los pueblos con expresiones como estas: «*La constitución de Navarra y la respetable autoridad del Fuero primitivo se hallan uniformemente encareciendo la precisión de armarse todos los hombres útiles para el servicio*». Y en una comunicación que dirige a la Junta Suprema de España, dice

que los navarros se reunirían sin dilación en batallones para servir bajo el mando de los jefes que ella (la Diputación) designaría conforme al espíritu de la Constitución del reino y a la uniforme práctica que en semejantes casos ha observado siempre; método [que...] a más de autorizarlo la citada Constitución, tiene la ventaja de reunir el contento [...] de los naturales<sup>61</sup>.

Derrotados los ejércitos nacionales en Tudela, la Diputación anduvo errante por Aragón y la Rioja. Por fin tuvo que disolverse en 1809 hasta que pudo volver a Navarra<sup>62</sup>. Pero la guerra era de ámbito nacional, y Navarra no pudo reducirla a su territorio:

La guerra de la Independencia –dice Campián– modificó profundamente semejante estado mental y emocional: vive invadida Navarra por las huestes napoleónicas al igual que los demás territorios de España: la Diputación del Reino...tuvo ánimo para declarar la guerra al tirano; armaron partidas, organi-

<sup>58</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 29 (4 y 15 de julio de 1808).

<sup>59</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 29 (agosto de 1808).

<sup>60</sup> AGN, *Guerra...*, Leg. 16, carp. 2.

<sup>61</sup> OLORIZ, H., *Navarra en la guerra de la Independencia* (Pamplona 1910) pp.14-15; AGN, *Guerra*, Leg. 6, carp. 36 y Leg. 17, carp. 4.

<sup>62</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 30, (16 de julio de 1814).

zándose luego batallones que lo mismo peleaban en Navarra como en Aragón y Castilla; arruinóse de hecho el edificio foral, puesto que imperaban directa, aunque intermitentemente, las autoridades centrales [...] y nadie se preguntaba si una medida o disposición era contrafuero, sino si parecía o era patriótica<sup>63</sup>.

En estos años era imposible aplicar la propia Constitución de Navarra. Lo imponía el rigor de la guerra. En toda Navarra, a excepción de Pamplona, ocupada por los franceses, no había otra ley que la de su caudillo Espoz y Mina. Él creó la Auditoría de Navarra, que administraba justicia como los tribunales del Consejo y Corte<sup>64</sup>. A su vez, el gobernador francés de Pamplona, conde de Reille, restablecía la Diputación en Navarra (10 de agosto de 1810). Tenía como fin principal el repartimiento de las contribuciones extraordinarias de guerra. Sus diputados, elegidos por él, representarían, cinco, a cada una de las merindades y, uno, al comercio. La antigua Diputación del Reino desaparecía conforme a las normas de la nueva Constitución española (la de Bayona). A instancias de la Corporación, Reille ha de especificar las atribuciones de la actual Diputación<sup>65</sup>. Este, más político que los otros generales que le precedieron, confiaba más cobrar las contribuciones sirviéndose de los propios naturales, a través de la Diputación, que con la arbitrariedad de los funcionarios. Siguiendo esta misma política, Reille reinstaló de nuevo los Tribunales de Consejo y Corte. Pero un nuevo Gobernador, el duque de Istria, menos hábil y más riguroso, desautoriza a la Diputación, interviniendo, cada vez más, el Intendente en los repartos<sup>66</sup>. Durante más de un año coexistieron el Intendente y la Diputación, pero la interferencia cada vez mayor del primero, anulaba a la segunda, hasta que el general Dorsenne, nuevo Gobernador (7 de abril de 1812), suprimía la Diputación creando en su lugar un Consejo de Intendencia<sup>67</sup>.

Mientras tanto, en Cádiz, se fraguaba una revolución política insospechada, promulgándose en marzo de 1812 una Constitución democrática y revolucionaria. Se impone ahora considerar el constitucionalismo gaditano a una con la pervivencia de lo que se entiende por constitucionalismo histórico o su secuela de leyes fundamentales o derechos históricos. Hay que señalar en primer lugar que ni la Constitución de 1812 ni ninguna otra española, salvo la de 1931 ó la de 1978, se refieren para nada a los derechos históricos. El primer

---

<sup>63</sup> CAMPIÓN, Arturo, *Discursos políticos y literarios*, Pamplona: Imprenta y Lib. de Erice y García, 1907, p. 27.

<sup>64</sup> OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la guerra de la Independencia*, Pamplona: Imprenta, Librería y Encuadernación de N. Aramburu, 1910, pp. 202-203.

<sup>65</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 29, (10, 18, 27 y 28 de agosto de 1810 y 17 de octubre de 1810).

<sup>66</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 29 (1 y 16 de febrero, 1 de abril, 14 de junio de 1811).

<sup>67</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 29 (18 de mayo de 1812).

enfrentamiento entre el constitucionalismo racionalista gaditano y los sistemas forales vasconavarros, lo constituyó la Asamblea de Bayona. El 19 de mayo se hace la convocatoria de 150 diputados, que habían de encontrarse en Bayona el 15 de junio. La Diputación de Navarra había de nombrar a dos, más el obispo de Pamplona por el brazo eclesiástico<sup>68</sup>. Era la primera vez que Navarra recibía semejante invitación que, por sí misma, destruía por completo su estado político. Y también fue la Diputación legítima del reino la que transigió en enviar Diputados a las Cortes de Bayona, al igual que los otros tres territorios vascos. Si el artículo 144 reservaba para las próximas Cortes el futuro político de Navarra y provincias vascongadas, y pretendía despertar alguna esperanza<sup>69</sup>, por los artículos 96 y 98 se establecía un solo código civil y criminal para toda España e Indias, y se suprimían los tribunales y jurisdicciones especiales. Sin embargo, la Diputación no reconoce la renuncia del Príncipe de Asturias y los Infantes, asunto que según la Diputación había de tratarse en Cortes. En su representación al rey José (4-7-1808) le hace ver las razones políticas para respetar los fueros. La Diputación –dice– como las otras autoridades constituidas de Navarra «*se han comprometido seriamente en el mantenimiento de la tranquilidad publica, pero garantizando a los pueblos la mayor confianza de que la Constitución se conservará ilesa*». A eso se debe –dice– que en Navarra haya mayor tranquilidad que en otros reinos. Reconocimiento interesante y también constatado. Por eso, la proclamación sólo puede hacerse en momento más oportuno y reunidas las Cortes, al tratarse, sobre todo, de un cambio de dinastía<sup>70</sup>.

Ahora bien, a pesar de que los vasconavarros enviaron sus diputados a Bayona, fue entonces cuando éstos apelaron a su constitución histórica. Concretamente Luis de Gainza y Miguel Escudero (Bayona 27 junio 1808) recordaban que la Constitución decretada para toda España, derogaba la Constitución particular de Navarra con la supresión de sus Cortes y Tribunales integrados ahora con los de la monarquía. Lo mismo representaban los Diputados de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuando ésta última señalaba que «*Vizcaya tiene una que ha hecho felices a sus naturales por espacio de varios siglos*»<sup>71</sup>. Solo Navarra y Vascongadas, según Coronas González, habían defendido en la Junta de Bayona su propia Constitución frente al proyecto de Constitución o Carta otorgada de

<sup>68</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 29 (23 de mayo de 1808).

<sup>69</sup> Artículo 144 de la Constitución de Bayona: «Los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y al de la nación». Los delegados navarros y vascongados aceptaron este artículo.

<sup>70</sup> AGN, *Casamientos*, Leg. 4, carp. 46.

<sup>71</sup> CORONAS GONZÁLEZ, Santos Manuel, *Constitucionalismo histórico y neoforalismo en la historiografía del siglo XVIII, Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 109-111.

Napoleón<sup>72</sup>. En cualquier caso, el Estatuto de Bayona, en su artículo 144, reconoce, aunque de forma imprecisa, los fueros de los territorios vasconavarros, siendo el único texto que así lo hace en el constitucionalismo español del XIX<sup>73</sup>. Parece que este artículo 144 del Estatuto de Bayona se debe a las gestiones eficaces de los representantes vascos ante el emperador y su hermano José, que consiguieron así aplazar la reforma foral de estos territorios<sup>74</sup>. Al considerar F. Lasala Collado que la Constitución de Bayona mejoraba las constituciones forales, imaginó que era, a su vez, un precedente del arreglo foral de 1839, sin comprender cómo muchos vascos consideraban dicha ley como el final de los fueros. Más bien se pregunta por qué las provincias vascas no acomodaron sus fueros a esta ley, como lo hicieron los navarros<sup>75</sup>.

Dentro del constitucionalismo histórico cabe incluir a B. R. de Hermida, quien en un estudio sobre las Cortes de Navarra, veía en éstas «*la pervivencia de las instituciones tradicionales que podrían ser fuentes inspiradoras de la restauración, modernizándolas en todos los antiguos reinos*»<sup>76</sup>. Si el Consejo de Navarra a lo largo de su historia en general y, sobre todo, en la época de nuestro estudio, había sido el defensor incondicional de las prerrogativas regias, ahora en pleno apogeo del constitucionalismo gaditano, uno de sus magistrados se erige como corifeo de unas instituciones tradicionales e históricas que podían marcar la pauta en el desarrollo de un liberalismo típicamente español, superando así el absolutismo regio y ministerial del despotismo ilustrado. Tal es el caso de Ramón Giraldo y Arquellada, ministro del Consejo de Navarra al tiempo de la invasión napoleónica, y ahora, diputado y presidente, cuando en su discurso del 29 de agosto de 1811 en las Cortes de Cádiz, se refiere emocionado, a las instituciones del reino de Navarra:

Siendo muy particular que Navarra haya conservado su constitución íntegramente en el tiempo que en Castilla se estudiaba para hacerla olvidar y someterla al despotismo y arbitrariedad. Todos los Reyes de España desde dicha época han reconocido la soberanía de la Nación en el único Congreso nacional que había legítimo en la Península, que eran las Cortes de Navarra.

---

<sup>72</sup> CORONAS GONZÁLEZ, Santos Manuel, En torno al concepto de constitución histórica española, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), p. 499

<sup>73</sup> ZABALTA PEREZ-NIEVAS, Xabier, La Vasconia peninsular y la organización territorial española, *Iura Vasconiae*, 5 (2008), p. 345

<sup>74</sup> MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), p. 658

<sup>75</sup> URQUIJO GOITIA, Mikel, Fermín Lasala Collado: del Fuerismo Liberal al conservadurismo canovista (1832-1917), *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), p. 357.

<sup>76</sup> CORONA, Carlos, *Revolución y reacción*, op. cit., p. 218 que cita la obra de HERMIDA, Benito Ramón de, *Breve historia de las Cortes, Gobierno o llámese constitución del reino de Navarra*, Cádiz: Impr. de Niel, 1911.

Celoso defensor de las prerrogativas de las Cortes recuerda en las de Cádiz cómo la Diputación y el Consejo de Navarra se negaron a dar cumplimiento a las órdenes que circulaban para el reconocimiento del rey José, ya que es a las Cortes Generales, es decir, a la Nación «a quien corresponde la elección de soberano y el establecimiento de las leyes»<sup>77</sup>.

Antes de liberar a Pamplona, Miguel Escudero, el que fuera Diputado en la Asamblea de Bayona, ahora, como jefe político de Navarra, es instado por la Regencia para que se jure cuanto antes la Constitución en los pueblos de Navarra, aprovechando los primeros momentos de entusiasmo nacional. Y así se hace en Estella (27-7-1812) y en los demás pueblos de Navarra solemnemente y sin incidencias. Liberada Pamplona (31-10-1813), se publica y jura la Constitución (13-11-1813) en la plaza del Castillo con todas las autoridades y «una porción bastante considerable de vecinos convidados por la ciudad... junto a una multitud de todas clases y militares»<sup>78</sup>. Antes de la reunión de Cádiz, en Sevilla (29 octubre 1809), donde se preparaba el proyecto constitucional gaditano, la Junta resolvió

adoptar por máxima fundamental... que no habrá en adelante sino una Constitución única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía Española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reynos que hacían varia y desigual la forma del anterior gobierno.

Contra el carácter netamente antiforal de la Constitución gaditana, un delegado/representante de las Juntas de Álava ante la Corte monárquica, pudo presentar en las Cortes de Cádiz –lo hacía sin la autorización reglamentaria de su representación por su Provincia– una impugnación porque el proyecto constitucional gaditano «destruye de raíz toda la Constitución alavesa», intervención que fue rechazada por la ilegalidad referida<sup>79</sup>. La Constitución de Cádiz no se conformó con la aprobación parlamentaria, sino que, como acaba de verse para Navarra, su texto se remitió a diversas magistraturas e instituciones para que la autorizaran con sus formales juramentos. Promulgada en marzo de 1812, se envía el texto precisamente a las Juntas vascas, instituciones, por cierto, desconocidas por la Constitución. Las de Vizcaya (12 de octubre de 1812) expresan sus dudas y la acatan de forma condicionada, después de tratar dos planteamientos

<sup>77</sup> R. GIRALDO Y ARQUELLADA, Diputado y Presidente de las Cortes generales y extraordinarias, en Cádiz, día 29 de agosto de 1811, Del Discurso de Don..., *Diario de Sesiones*, Tº 1º, nº 331, pp. 1718-19, recogido en la referencia que se hace a Navarra en *Príncipe de Viana*, 2 (1941), pp. 170-171.

<sup>78</sup> AMP (Archivo Municipal Pamplona), *Actas del Ayuntamiento*, Lº 71, fol. 50.

<sup>79</sup> CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Constitución en común entre cultura y escritura: encrucijada gaditana de los Fueros vascos, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 618, 621.

alternativos. El grupo minoritario, «*habiendo oído la lectura de la Constitución política de la Monarquía Española [la] recibe [...] sin reserva ni restricción ninguna y quiere que se cumplimente*», aunque la opción mayoritaria aprobó que se procurara la compatibilidad de ambas constituciones. La minoría protestó y se trasladó a Cádiz para solicitar el cumplimiento literal de la Constitución, ya que pensaban que las Juntas Generales, con su voto mayoritario, impedirían, de hecho, su establecimiento, aceptándola pero no ejecutándola y aplicando decretos que más parecían de una república independiente. Las Juntas Generales vizcaínas impulsaron las negociaciones para el acomodo constitucional, pero la Regencia mandó al general Castaños que se impusiese a los sediciosos y que el jefe de la Provincia «*hiciese inmediatamente publicar y jurar la constitución sin dilación, restricción ni modificación alguna, sino lisa y llanamente*»<sup>80</sup>. Las de Guipúzcoa se muestran más seguras de la acomodación entre una y otra, y «*en esta inteligencia la Junta General admite y jura la constitución de la Monarquía*». Pero ni Vizcaya ni Guipúzcoa hacían suyos los argumentos que el diputado alavés había hecho en defensa de la Constitución de su provincia<sup>81</sup>.

El radicalismo doceañista, incluso con el aval de Jovellanos, se opone a cualquier materialización del constitucionalismo histórico, tratando de superar cualquier atisbo de tradición histórica plural, tal como se ve en su reacción ante cualquier demanda o simple reflexión foralista de los territorios vasconavarros. Sí acepta –lo señala Coronas González– dar cierto protagonismo a las clases privilegiadas del Antiguo Régimen, favoreciendo así una transición gradual hacia un liberalismo moderado; pero en manera alguna contempló reconocer la tradicional realidad plural de España. Es decir, la Constitución debía haberse ocupado no sólo de las personas o estamentos privilegiados, sino también de las instituciones históricas de los distintos territorios de la monarquía. En su lugar, los constitucionalistas gaditanos impusieron el constitucionalismo racionalista, apoyándose en los grandes principios de las Constituciones francesas y americana. Su rechazo de la soberanía regia y del orden estamental, preludiaba ya la confrontación secular del siglo XIX con el también intransigente realismo<sup>82</sup>. Si el Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz contiene expresiones aparentemente favorables referidas a Aragón y Navarra, son, en realidad, derogatorias de todo el derecho que no sea unitario, justificando plenamente el proyecto pre-

---

<sup>80</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba, Casimiro Loizaga Vildosola: la definición de los principios del régimen foral de Bizkaia o del régimen constitucional en el marco de la Constitución española de 1837 para lograr su articulación y compatibilidad (1782-1841), *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 225-226.

<sup>81</sup> CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Constitución en común, *op. cit.*, pp. 623, 628-629.

<sup>82</sup> CORONAS GONZÁLEZ, Santos Manuel, En torno al concepto, *op. cit.*, pp. 507-510.

sentado al pleno de las Cortes. El Discurso Preliminar «*encierra toda una operación de encubrimiento*» totalmente unitario y «*cancelatorio de fueros, como los vascos, en medio de halagos... Fue un primer Trágala, que resultó además contraproducente*»<sup>83</sup>. Con todo, tal vez, más que encubrimiento en el Discurso Preliminar se de una verdadera disparidad y contradicción entre éste y el texto de la Constitución de Cádiz<sup>84</sup>.

En Navarra se ha estudiado la desamortización eclesiástica, que durante la guerra de la Independencia fue muy exigua. En su estudio, Mutiloa acepta la existencia significativa de clérigos afrancesados y colaboradores, al tiempo que dice que con la desamortización eclesiástica se alivió mucho el pueblo al no pagar arriendos y censos<sup>85</sup>. Relacionándolo con los clérigos navarros afrancesados de que nos habla Mutiloa, nos interesa también la opinión política de los magistrados navarros y los subalternos de los Tribunales durante la dominación francesa. Del Consejo de Navarra, en 1814, se enjuicia la conducta de 6 magistrados: pues bien, 3 de éstos son tachados de afrancesados o de mala opinión; de los 4 alcaldes de Corte, 2; y de los subalternos, 2 de 6; de los 4 procuradores del Consejo, 1; y de los 8 escribanos, 1<sup>86</sup>.

#### IV. LA DOBLE RESTAURACIÓN FERNANDINA Y EL TRIENIO CONSTITUCIONAL

En Navarra, como en el resto del País Vasco, durante la Guerra de la Independencia, tuvo mucha más importancia que la desamortización eclesiástica, las ventas de propios y comunes de los pueblos. La ley 111 de la Cortes navarras de 1817-1818 las sanciona al igual que las Juntas Vascas y apela a la justicia de estas ventas para el pago de contribuciones de guerra aún en el caso de que los pueblos hubieran actuado por encima de sus facultades, pues así lo autorizó el Consejo legítimo navarro de 1808. La solución que dan para su validez es exactamente igual que la dada por Guipúzcoa y Vizcaya: pública subasta y 2/3 de su valor. Las Cortes concedían 13 meses para reclamaciones de los pueblos, que el virrey en su decreto prorroga a 4 años<sup>87</sup>. Pues bien, la Diputación siempre dio la razón a los ayuntamientos, dominados por intereses oligárquicos, contra la generalidad de los vecinos que se sentían perjudicados.

<sup>83</sup> CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Constitución en común, *op. cit.*, pp. 625-626.

<sup>84</sup> CORONAS GONZÁLEZ, Santos Manuel, En torno al concepto, *op. cit.*, p. 512.

<sup>85</sup> MUTILOA POZA, José María, *La Desamortización Eclesiástica en Navarra*, Pamplona: Eunsa, 1972, pp. 142-149.

<sup>86</sup> AHN, *Estado*, Leg. 6397 (1) (1814).

<sup>87</sup> CUADERNOS de las leyes y agravios, *op. cit.*, II, pp. 379-381.

Acabada la guerra, la etapa constitucional duró hasta el 4 de mayo de 1814, disolviéndose la Diputación Provincial de Navarra. Hay una representación de 20 de mayo que, a nombre del Reino de Navarra, puso en manos del Rey el general Elío: refiere en ella cómo la Diputación de Navarra en la catedral de la ciudad de Tudela, por septiembre de 1808, proclamó a S. M. legítimo soberano. Y refiriéndose a la Constitución de Cádiz, dice que se ha querido «*pintar como voluntaria la aceptación de una Constitución nueva, que siempre detestó el reino y que aun de hecho no llegó tampoco a efectuarse por sus legítimos representantes que son los Tres Estados*». Esta representación:

Pidió abiertamente a las mismas Cortes la convocación de las de Navarra con arreglo a la suya peculiar, por medio de un diputado suplente, en los primeros momentos en que la mayor parte del reino se vio libre de la opresión enemiga, como resultará de sus Actas, y teniendo la gloria de ser, acaso la única que por estos mismos principios no quiso fijar la lápida de la constitución en la plaza de su capital [...] y la de asegurar a V. M. que aun la insignificante tolerancia pasiva de la publicación de ella, fue obra premeditada por el bien de V. M. y de la Nación entera, con el fin de evitar las funestas resultas de la guerra civil [...]»<sup>88</sup>.

El 28 de mayo se instala la Diputación del Reino, y un decreto del 14 de agosto confirma los fueros y leyes de Navarra<sup>89</sup>. Los seis años que transcurren de 1814 a 1820 significan para Navarra la vuelta a su Constitución tradicional. Las Cortes que se celebran a mitad de este periodo intentan adaptarse a las exigencias económico-sociales de los nuevos tiempos, pero sin ceder lo más mínimo en cualquier cambio estructural de su Constitución. Este tono de conservadurismo político es el que da carácter a estos años. Navarra continúa siendo un reino autónomo, que sólo se une con Castilla en la persona del rey. El conde de Ezpeleta fue nombrado virrey de Navarra. Esto contrarió sobremanera a Espoz y Mina, y tal vez fue la causa de su transformación política, que tanto afectaría a Navarra<sup>90</sup>. El caso es que Mina se decidió a amotinar a la tropa de Pamplona. Su propósito era jurar la Constitución de Cádiz, iniciando así la oposición liberal en aumento en toda España. Pero la insurrección no surtió efecto por la resistencia y fidelidad realista del primer Regimiento de Navarra ante las proposiciones de Mina<sup>91</sup>. Después de esta prueba, las autoridades se afianzan más en el Antiguo Régimen,

<sup>88</sup> AGN, *Legislación y Contrafueros*, Leg. 22, carp. 33.

<sup>89</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 30 (28 de mayo y 16 de agosto de 1814).

<sup>90</sup> OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la guerra*, *op. cit.* Véase el último capítulo. El autor habla con documentos fehacientes de la repentina mutación política de Mina, debida, sin duda, al resentimiento que le produjo no haber sido nombrado virrey de Navarra.

<sup>91</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 30 (3 de octubre, 4 de noviembre de 1814).

y tienen un mérito más que alegar ante el Gobierno para sus reivindicaciones. Los Fueros han vuelto a la normalidad, restableciéndose todos los organismos del reino. Sólo faltan las Cortes, y la Diputación las reclama con energía. Desde 1797 no se habían reunido los Tres Estados con plenitud de atribuciones, pues las de 1801 sólo fueron un pretexto para imponer contribuciones. Ahora se piden las Cortes netas, con todas las facultades para estudiar los problemas del reino y adaptar la legislación a los nuevos tiempos<sup>92</sup>.

La contemporización y las reformas se observan en la legislación socio-económica. Asunto principal de las Cortes navarras de 1817-1818 fue la elaboración de la ley 98 sobre el libre comercio de granos y extracción de los mismos. La ley se promulgó sobre estas dos bases. Más conocidos los escritos elevados a las Cortes del vicario de Lizarraga y del abad Aranguren, y las «Observaciones...» de la Sociedad Económica de Tudela<sup>93</sup>, vamos a fijarnos en dos papeles anónimos, de opiniones contrapuestas. El primero favorable al libre comercio interior y extracción de granos, representa a los grandes y medianos propietarios. La referencia a los curas y eclesiásticos es constante, irónica a veces, pero con intención de atraerlos a su causa. Los labradores son los que pagan todos los impuestos y mantienen a la Iglesia, «*todas las rentas de 4400 ministros de Dios poco más o menos*». Saben que los caballeros y repúblicas sostienen el proyecto, pero se oponen algunos eclesiásticos. La libre extracción de vino ha salvado a Navarra y ha enriquecido a la Ribera. Es hora de ayudar a los montañeses con una política de granos como la del vino<sup>94</sup>. Otro anónimo dirigido a las Cortes, argumenta contra dicho proyecto, temiendo que con el libre comercio y extracción de granos se altere «*la quietud de los Pueblos*». Enriqueciéndose con la ley los hacendados, «*padecería hambre y escasez la baja plebe, saltando por ella todas las barreras de la subordinación*». Es cierto que sobra trigo en Navarra, lo que demuestra que se extrae muchísimo ilegalmente, y con la ley proyectada sacarían mucho más. Es cierto que el campesino pobre compra al fiado y vende su escaso trigo barato. Pues bien, esos que lo extorsionan así, quieren aún más libertad para su exclusiva ventaja. Su repulsa del liberalismo es tajante:

Libertad, libertad. Ya lo entendemos, Sr., libertad para el pudiente al vender; cadenas y esclavitud para el pobre al comprar. ¡Qué desigualdad! Ninguno más libre en España que el navarro. Usemos de la libertad a favor de nuestros hermanos, no perezamos con ellos.

<sup>92</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 30 (31 de diciembre de 1814).

<sup>93</sup> AGN, *Tablas...*, Leg. 8, carp. 8; *Agricultura*, Leg. 3, carp. 6 y 16.

<sup>94</sup> AGN, *Agricultura...*, Leg. 3, carp. 14 (1817).

Desde que ha corrido la voz que se permite la extracción «no se oien otras voces que conversaciones desabridas, ni se nota sino exaltación de ánimos»<sup>95</sup>.

Respecto a los gremios, el dictamen que la comisión presenta a las Cortes navarras es claramente abolicionista dentro del contexto del liberalismo económico. Las Cortes, al final, dejaron en suspenso la cuestión ordenando simplemente que los gremios presentasen, dentro de cuatro meses, sus estatutos y ordenanzas en el Consejo, para que con audiencia de la Diputación, se hiciese su revisión y reforma<sup>96</sup>.

El comercio de Navarra, por su parte, pide al Congreso unas ordenanzas corporativas. Orgulloso de su crédito en el exterior: «en América, Madrid, Cádiz, Málaga, Sevilla y La Coruña –dice– los más notables, los más acreditados descienden de este País», no quiere perderlo. Hoy día, sin embargo, se hacen operaciones irregulares y especulativas que ponen al comercio navarro en grave peligro. Y con las ordenanzas que solicita se desharía de esos malos comerciantes que en lugar de intercambiar sus productos (los de Navarra por los de fuera) extraen oro y plata «desangrando al reyno y comprando con ello los productos que luego venden aquí». Comercio ventajoso, rápido, pero a corto plazo ruinoso. El mismo comercio de lanas que trae a Navarra 7-8 millones de reales anualmente está hoy en crisis por el «abuso de las mezclas de distintas lanas». Señala que la quiebra del comercio resultaría muy sensible a «aquellos propietarios que libran sobre este importante ramo... una gran parte de su opulencia»<sup>97</sup>. Afirmación tajante de la conexión del comercio pamplonés con los hacendados navarros. Otro anónimo se refiere a los labradores navarros de segundo orden, como los «Hacendados... que tienen enteramente la voz de nuestros Pueblos medianos y Aldeas», mientras que los grandes hacendados constituyen la clase que «ocupa su distinguido lugar en el reino... obtienen los primeros empleos, se sirven de largas familias... y en sus dilatadas haciendas se ocupan no pocos labradores arrendatarios»<sup>98</sup>. A pesar del liberalismo reformista insinuado, de las Cortes de 1717-18, éstas actuaban a conveniencia, ya que la ley 30 de las mismas mandaba a los alcaldes y jurados

tengan especial cuidado de proveer cómo los peones y jornaleros, y otros cualesquiera oficiales que ganan, salgan del lugar donde se alquilan para hacer las labores en las heredades, por lo menos cuando saliese el sol y no vuelvan a sus casas hasta que se ponga.

<sup>95</sup> AGN, *Tablas...*, Leg. 8, carp. 24.

<sup>96</sup> *CUADERNOS de las leyes y agravios, op. cit.*, II, p. 276.

<sup>97</sup> AGN, *Tablas...*, Leg. 8, carp. 1 (1 de marzo de 1817).

<sup>98</sup> AGN, *Legislación...*, Leg. 23, carp. 32.

Los Ayuntamientos han de señalar también los horarios a los artesanos asalariados, y multar a los que «*contravengan dicho señalamiento*»<sup>99</sup>. La resistencia del clero a pagar contribuciones para el donativo la ha estudiado Ríó Aldaz. Sólo cabe subrayar aquí el empeño de A. Sagaseta de Ilúrdoz, futuro carlista, en obligar a éste a contribuir en sus diversos informes<sup>100</sup>.

En las Cortes de 1757 y 1780-1781 se había tratado ya del traslado de las Aduanas a la frontera de Francia<sup>101</sup>. Ahora el rey y el ministro de Hacienda insisten sobre su necesidad. Así se expresa en el oficio que el síndico del reino dirige a las Cortes desde Madrid informando de la conferencia que tuvo con el ministro de Hacienda:

S. M. –dice– había sido aconsejado por algunos de uniformar a los naturales de V. S. I. con el resto de los vasallos, pero que él se había opuesto, y tan sólo había opinado por la unidad en el punto de las Aduanas<sup>102</sup>.

El informe de la comisión de las Cortes propone el traslado condicionado de Aduanas, pero la votación da un resultado negativo, aunque con las protestas de los abades de Irache y La Oliva; los Señores Echalar y Donamaría y los síndicos de Tudela, Corella, Viana, Valtierra, Cascante, Cintruénigo y Arguedas. El síndico del reino responde a estas protestas y concluye: «*indudablemente (el traslado) envuelve la renuncia positiva y presente de las libertades, usos, costumbres y fueros más apreciables, y que hasta el día de hoy han contribuido a la felicidad del reino*». Ante la negativa del reino, el ministro de Hacienda pasa un oficio (21 de febrero de 1818) al virrey y que este transmite a las Cortes (3 de marzo): afirma que la mayoría de Navarra así lo desea, y que se demostraría si la votación del congreso fuese nominal, extremo al que no convendría llegar. Realizadas varias votaciones, en las que se advierte gran diversidad de opiniones, las Cortes se niegan absolutamente a todas las proposiciones que no supongan una ley contractual que garantice los perjuicios y agravios generales del reino<sup>103</sup>. El 7 de mayo de 1818 insiste otra vez el virrey ante las Cortes con otro oficio del ministro de Hacienda para que el asunto de Aduanas se resolviese definitivamente, advirtiendo que las condiciones que propusiera Navarra habían de referirse exclusivamente al ministerio de Hacienda. El 11 del mismo mes, el

<sup>99</sup> CUADERNOS de las leyes y agravios, *op. cit.*, II, pp. 242-243.

<sup>100</sup> DEL RÍO ALDAZ, Ramón, *Las últimas Cortes del reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián: Haramburu, 1985, pp. 357-385

<sup>101</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, El tratamiento de la Libertad de Comercio, *op. cit.*, pp. 159-164.

<sup>102</sup> AGN, *Traslación de Aduanas*, leg. 2, carp. 3.

<sup>103</sup> AGN, *Traslación Aduanas*, Leg. 2, carp. 1-3 (agosto-septiembre de 1817 y febrero-marzo de 1818).

agente navarro en Madrid, Arrieta, comunicaba a las Cortes: «*los hacendistas dan por concluido el asunto de traslación de Aduanas, y aun se traslucen algunas disposiciones al efecto*». Sin embargo, esto no fue bastante para desalentar al Congreso, y su negativa al oficio anterior del ministro de Hacienda fue absoluta, por no referirse a las condiciones de la ley contractual. Y por esta, aparte de las exenciones tributarias, se exigía la supresión absoluta y perpetua del servicio personal forzoso. La tendencia favorable al traslado, antes mencionada, tuvo la contraprotesta oficial en el mismo Congreso, en este caso opuestos al traslado, de Argaiz, del conde de Guenduláin y de Elío junto con la adhesión de Daoiz, Pérez de Rada, Ochoa de Olza, Vidarte, Ezpeleta y Echeverría. Igualmente se hizo constar la contraprotesta de Ripa Jaureguizar, del conde de Agramante, de Antillón, Borda, del marqués de Góngora, Gaztelu, del obispo de Tudela, los abades de la Oliva, de Leire, de Fitero, de Marcilla, **síndicos de Pamplona, de Lumbier, de Puente, de Los Arcos, Aoiz, Huarte-Araquil, Mendigorriá, Lacunza, Santesteban, Echalar y Artajona**. Por fin, el 18 de julio de 1818, el Congreso, lleno de valor, se negaba rotundamente al traslado de las Aduanas ya que el Gobierno no garantizaba, con anterioridad al traslado, la ley contractual demandada por el reino<sup>104</sup>.

El mismo problema de las Aduanas se plantea en las Cortes de 1828-29, que adelanto ahora por abordar conjuntamente el mismo tema. Tampoco hubo posibilidad de acuerdo entre ambas partes, y las cosas quedaron como antes. Con las Aduanas en el Ebro, Navarra demuestra su personalidad e independencia, y mucho más, cuando esta realidad, cuya vigencia chocaba en pleno siglo XIX, se sigue manteniendo. Las negociaciones duraron cinco meses, y si el Gobierno falló en sus intentos, se pone de manifiesto la eficacia que demostraron los navarros en la defensa de sus derechos, de la manera que consideraban más ventajosa. En realidad, las Cortes no se opusieron absolutamente a su traslado; sencillamente, tuvieron recursos para imponer condiciones que el Gobierno no quiso aceptar. Y es un hecho que éste no pudo obrar unilateralmente, teniendo que dejar a Navarra la misma libertad que había gozado anteriormente. El 20 de septiembre se nombra una comisión para que informe sobre las condiciones que pueden proponerse en el caso que el Congreso decida su traslado. Conocidas tales condiciones<sup>105</sup> por las Cortes, se aprobó por mayoría la proposición de traslado de Aduanas condicionado<sup>106</sup>. La ciudad de Pamplona protestaba por la resolución del Congreso de

<sup>104</sup> AGN, *Traslación Aduanas*, Leg. 2, c. 1-3 (26 marzo, mayo y julio de 1818).

<sup>105</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Navarra de reino a provincia, op.cit.*: las 14 condiciones se recogen en pp. 88-90

<sup>106</sup> AGN, *Traslación Aduanas*, Leg. 2, carp. 15-17. Exposiciones de los pueblos de Sangüesa, Cáseda, Aibar y otros particulares anónimos a favor del traslado. Exposición de Roncal, Lumbier y otros particulares anónimos en contra del traslado.

traslado condicionado. Pamplona no lo quería en ningún concepto. En primer lugar perdía el privilegio de su feria franca; pero principalmente supone una «*notabilísima sustancial alteración*» de los primitivos fueros y esto aunque el Gobierno acceda a todas las condiciones que se proponen,

ninguna de ellas ni todas juntas pueden subsanar los resultados de la novedad inherente a la traslación, que consiste en que toda real orden y aun disposiciones de la Dirección General de Rentas obliguen y rijan en Navarra lisa y llanamente como en el resto de la Monarquía, sin el pedimento, voluntad, consentimiento y otorgamiento de los Tres Estados.

Este mismo día, se mandaba la contestación de las Cortes al virrey, reiterando que prefería el estado actual de Aduanas, aunque se avenía con gran esfuerzo a su traslado condicionado y contractual<sup>107</sup>. A pesar de la claridad con que se expresaba el reino en la anterior declaración, el Gobierno la entendió como le convenía; y así en dos reales órdenes de 15 de diciembre, manifestaba, por la primera, su complacencia por la buena voluntad del reino, y, por la segunda, encargaba al administrador general para que se entendiese en el traslado. Inmediatamente, las Cortes escriben una carta al virrey para deshacer el equívoco, y recuerdan que la ley contractual debe preceder al traslado. A continuación representan al rey sobre lo mismo:

No puede realizarse –dicen– una tan entera subversión de los fueros... No pedimos en nuestra contestación de del 24 de noviembre la traslación de las Aduanas del Ebro al Pirineo... Dijimos únicamente que podría verificarse la traslación con algunas condiciones, bases o modificaciones, que deberían establecerse por una ley contractual y cuyo establecimiento debe preceder a la traslación [...].

Y en otra representación también al rey del 5 de febrero de 1829, en que se remiten las condiciones para el traslado, escriben:

Acaso parezcan excesivas a V. M., pero podemos asegurarle que no estaba en nuestro arbitrio rebajarlas en lo más mínimo, y para corroborarlo podemos anunciarle respetuosamente que sería mucho más de nuestro agrado el que quedasen las cosas sin esa variación y el estado antiguo, siendo una doble prueba de lo mismo el que si tratamos del asunto de la traslación de las aduanas, fue por sola excitación de S. M.<sup>108</sup>.

El Congreso autorizó a una comisión integrada por el obispo de Tudela, el duque de Granada y José María Vidarte para que se trasladasen a Madrid a representar al rey sobre el traslado de las aduanas a la frontera de Francia<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> AGN, *Cortes de 1828-29*, Tº 19 (24 de noviembre de 1828).

<sup>108</sup> AGN, *Cortes de 1828-29*, Tº 19 (29-31 de diciembre de 1828 y 5 de febrero de 1829).

<sup>109</sup> AGN, *Traslación Aduanas*, Leg. 2, carp. 18 y 19.

Aún se dirigen otra vez al rey para pedirle que no se cierren las Cortes hasta la terminación del expediente sobre aduanas del que depende el donativo, pues el arreglo de ambos asuntos corresponde exclusivamente a los Tres Estados juntos en Cortes generales. Pero el 8 de marzo se recibe un oficio del virrey comunicando la R. O. para que no se haga novedad en las aduanas de Navarra «*por no ser voluntad soberana que por ahora se trasladen las aduanas del Ebro a la frontera de Francia*»<sup>110</sup>.

Iniciado el Trienio Constitucional, Pamplona capituló ante la sublevación de la guarnición militar, viéndose obligadas las autoridades a jurar la Constitución (11 marzo 1820). A los pocos días, Espoz y Mina sustituye al virrey Ezpeleta. Ni siquiera hubo tiempo para una reacción oficial, aunque la Diputación, el 9 de marzo, aún pudo dirigir una proclama a los pueblos intimándoles «*a que no renieguen de sus mayores ni de sus Fueros*»<sup>111</sup>. Fue un golpe militar antipopular. Pero ya había en la propia Navarra y, sobre todo, crecería en estos tres años, un determinado sector de la población que aceptaría la nueva situación política. A partir de este momento, jugarán cada vez un papel más importante en la historia de Navarra. Espoz y Mina arrastró consigo a muchos compañeros de armas. «*Desde aquel día hubo en Navarra –dice Campián– un grupo de liberales a la española, centralistas y unitarios*»<sup>112</sup>. Ahora bien, es en Navarra donde se produce el primer alzamiento realista organizado y con carácter regional, que se mantiene hasta el fin de la guerra, dirigida en todo el territorio navarro por la Junta Realista de Navarra. Se pone de manifiesto el impacto foralista del alzamiento en el manifiesto de la Junta interina de Navarra a sus habitantes en 22 septiembre de 1822:

Una Diputación ilegítima –dice– intenta privaros del nombre de navarros cambiando el antiguo reino de Navarra por una mera provincia de Pamplona... ¿Dónde está aquella sabia legislación de vuestros padres? ¿Dónde aquellos supremos tribunales de Justicia, aquellas regalías y fueros...? <sup>113</sup>.

Mientras casi toda Navarra secundaba con más o menos fortuna a la Junta rebelde y a la División Realista, en Pamplona, la Diputación del Reino y el Ayuntamiento, después de jurar la Constitución el 11 de marzo de 1820, firmaron el acta de los sucesos del día, en la que se hacía alarde de un españolismo unitario y liberal<sup>114</sup>. En Navarra existía también la figura militar indicada,

<sup>110</sup> AGN, *Cortes de 1828-29* (24 de febrero y 8 de marzo de 1829).

<sup>111</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 31, (9 de marzo de 1820).

<sup>112</sup> CAMPIÓN, Arturo, *Discursos políticos y literarios*, op. cit., p. 31.

<sup>113</sup> AGN, *Guerra*, Leg. 26, carp. 53.

<sup>114</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 31 (11 de marzo de 1820).

Espoz y Mina, para que triunfase el pronunciamiento, a la vez que determinados sectores de la población *«la curia, la industria y el comercio querían la Constitución»*, tal como se afirma en el auto de las ocurrencias, reuniones y determinaciones de la Diputación del 10 de marzo por la tarde con motivo de la publicación y juramento de la Constitución política española que tendría lugar al día siguiente<sup>115</sup>.

Dos meses más tarde, el 29 de mayo, se instalaba la Diputación provincial, que juraba ante el jefe político guardar la Constitución de 1812. Este mismo día, dirige una proclama al pueblo navarro sin mencionar para nada los Fueros, y ensalzando el sistema constitucional<sup>116</sup>. La guerra sufrió diversas alternativas, hasta que la intervención extranjera decidió la derrota de los constitucionales. El ejército francés pasaba la frontera el 7 de abril de 1823, adueñándose muy pronto de casi todo el país. Pamplona, plaza fortificada, se mantuvo cinco meses más en poder de los constitucionales, aunque la Diputación del reino se establece el 25 de abril, permaneciendo de momento en Puente la Reina, cerca del ejército que sitiaba la capital<sup>117</sup>.

Sobre las filiaciones y actitudes tanto de realistas como de constitucionales, subrayamos los siguientes apuntes. Según el índice que elabora P. Montoya, de todos los clérigos que trata su libro, 106 son realistas, pero hay 34 constitucionalistas y 22 dudosos, aunque más próximos al liberalismo que al realismo<sup>118</sup>. En Navarra, la Junta realista se constituye en diciembre de 1821. Respecto al fracaso del primer levantamiento, su autor (Andrés Martín, 1825) nos dice: *«No podía preverse tanta obstinación, tanto furor y empeño en la tropa a favor de la revolución»*. Y también nos habla del estupor, asombro y disgusto de la Junta Realista Navarra, cuando sin su conocimiento ni su consentimiento se llevó a la división realista de Navarra a Cataluña<sup>119</sup>, lo mismo que cuando Quesada llevó un batallón realista guipuzcoano a Extremadura, generalizándose las deserciones. El 20 de octubre de 1822, recién tomada posesión por la Junta Sustituyente del Ayuntamiento de Pamplona culpa al anterior Ayuntamiento y dice que ha decidido desarmar también a los milicianos reglamentarios, uno y otros más que sospechosos de anticonstitucionalismo. La Junta, verdaderamente comprometi-

<sup>115</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 31, (10 de marzo de 1820).

<sup>116</sup> AGN, *Negocios*, Leg. 5, carp. 42.

<sup>117</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 32 (25 de abril de 1823).

<sup>118</sup> MONTOYA, Pío de, *La intervención del clero vasco en las contiendas civiles (1820-1823)*, San Sebastián: Gráficas Izarra, 1971, pp. 364-400.

<sup>119</sup> MARTÍN, Andrés, *Historia de la guerra de la División de Navarra contra el intruso sistema constitucional y su gobierno revolucionario por... cura párroco de Ustárroz*, Pamplona: Imprenta de Javier Gadea, 1825, p. 48.

da con el sistema constitucional, se despiden (31 de diciembre de 1822) para dar paso al Ayuntamiento constitucional de 1823. Se enorgullece de haber acabado con los desórdenes diarios hasta su establecimiento y señala, dentro del españolismo dominante entre los liberales del Trienio, tanto en Navarra como en el País Vasco, que

nuestro bienestar depende absolutamente de la observancia de la Constitución... pues (todo) se dirige al preciso y necesario fin de estrechar nuestras relaciones amistosas y de unirnos fraternalmente con todos los buenos españoles que siguen la causa de la nación<sup>120</sup>.

Durante el bloqueo de Pamplona en los meses de mayo y junio de 1823, el Trapense, en Puente la Reina, apoyándose en los sectores más fanáticos del realismo absolutista conmina por tres veces (20, 21 y 23 de mayo) a la Diputación para que se disuelva por estar formada por adictos a la Constitución: Blas Echarrri como comprador de bienes nacionales y los demás adictos al liberalismo. La Diputación contraataca desmintiendo al Trapense. Igualmente el conde de España, que habla de la osadía, imprudencia y falsedad del Trapense. Sin embargo, la insurrección continúa. Los jefes de los tres batallones navarros, al frente de Juan de Villanueva, lanzan un ultimátum al Conde de España el 29 de mayo, firmado por M. Salaberri con otras 33 firmas, y otro similar el 31 de mayo, en los que exige la supresión de la Diputación de Navarra, la reposición de la Junta Realista, que dé pasaportes a los oficiales no-navarros de los batallones y que coloque en ellos exclusivamente a naturales, indicando que de no atender a estas demandas, no se le reconocerá como jefe, procediendo al nombramiento de otro. Al no acceder a este perentorio ultimátum, los rebeldes (1 de junio) eligen como jefe a Juan de Villanueva. Al mismo tiempo los oficiales navarros están quitando el mando a los no-navarros. Algunos pueblos se van adhiriendo a los rebeldes: Pitillas, Larraga, quienes piden el establecimiento de la Junta de Navarra y condenan al Conde de España por entenderse con los liberales a quienes da libertad por dinero. Así ha sucedido con los del Baztán, con los de Allo, favoreciendo a los liberales de estas poblaciones y a «*otros muchísimos y distintos pueblos*». Juan de Villanueva manda una comisión a Madrid para exponer la situación. Pero esta comisión les perdió, y de Madrid llegan oficios al Conde de España para que con prudencia se deshaga de los eclesiásticos comprometidos y a ser posible de los batallones navarros. Pero lo que sorprende, por no tener la documentación adecuada, es que el 13 de agosto, Juan de Villanueva, el rebelde del 1 de junio y por lo menos hasta el 9 del mismo mes, se ofrece al Ayuntamiento de Pamplona (en Puente antes de la capitulación de Pamplona) «*con mi división...*

<sup>120</sup> AMP (Archivo Municipal Pamplona), *Actas Ayuntamiento*, L<sup>o</sup> 78, fols. 137-138.

*amante del rey por quien siempre se han batido y siempre se batirán... por la conservación de los Fueros de Navarra»<sup>121</sup>.*

El ayuntamiento realista contesta identificándose con las ideas de J. de Villanueva, jefe de la 2ª Brigada de la División de Navarra (14 de agosto). Pero cuando el Ayuntamiento de Tudela (21 de agosto) le informa de su intención de reunir a la merindad con la intención de oponerse a un sistema de Cámaras y pide que haga lo propio con la de Pamplona, el ayuntamiento realista pamplonés contesta que no puede dar este paso, por incumbir esto a la Diputación, aunque le disculpa *«porque ve su celo por la conservación de nuestros apreciables fueros»*. Vemos, pues, que hay dos convocatorias de merindades, la de junio y la de agosto, y que Juan de Villanueva, rebelde al conde de España en Junio, y ahora sumiso como jefe de la 2ª Brigada de la División de Navarra, intenta reunir a las merindades *«contra lo que se murmura de Cámaras»*, que según él anularían al rey neto. La Diputación contesta el mismo día a la ciudad de Tudela diciendo que sólo ella puede hacerlo, pero que no conviene en absoluto meterse en asuntos ajenos (los de Castilla y Aragón) mientras no afecte a Navarra, y en el mismo tono se dirige a las cabezas de merindad, indicando además que, reunidas las merindades, jamás el Gobierno toleraría la reunión de Cortes<sup>122</sup>. En la sesión del 8 de septiembre el ayuntamiento pamplonés (Puente) decide llegar a un arreglo pecuniario con los jefes franceses para evitar el saqueo de Pamplona que afectaría también a las familias realistas que habían emigrado de la ciudad, exacción económica que había de repartirse entre *«los notoriamente adictos al sistema constitucional existentes en Pamplona, o que aunque ausentes hagan parte de su vecindario»*. La suma total de supuestos liberales o constitucionalistas es de 424 incluidos los 25 dudosos. Hay 4 hacendados; 12 Comerciantes; 8 mercaderes; 22 clérigos; 36 mujeres; 11 criados; 7 librereros; 36 sin especificar oficio; 5 labradores; 4 empleados de rentas. Los demás están repartidos entre todos los oficios artesanales y también hay individualidades en profesiones muy cualificadas: magistrados, abogado, cirujano, albéitar, joyeros, cereros<sup>123</sup>.

Después de 6 meses de sitio, los constitucionales entregan la plaza de Pamplona. Y el 23 de septiembre de 1823, la Diputación del Reino se instala en la ciudad. Para entonces ya se había consolidado la existencia legal de Navarra. También se pudo solucionar el problema planteado por la División realista. Si no se convenció a todos sus jefes y batallones, al menos se contuvo la insurrección, salvándose Navarra por el momento de una aventura tan contraria a sus propios

---

<sup>121</sup> CUADERNO DE ACTAS DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA EN PUENTE (8 de agosto a 17 de septiembre de 1823). Sin foliar, *Actas del Ayuntamiento de Pamplona*, Lº 79.

<sup>122</sup> *Ibid.* (21 de agosto de 1823).

<sup>123</sup> *Ibid.* (8 de septiembre de 1823).

intereses. Pero nada convence tanto sobre la pervivencia del espíritu foral de Navarra, como la reacción que tuvo contra el periódico «*La verdad contra el error y desengaño de incautos*» cuando al tratar de la soberanía decía que el rey «*tiene poder absoluto sobre sus súbditos, correspondiéndole establecer leyes y administrar justicia...*». La Diputación navarra, bajo cuyos auspicios se publicaba, lo suprimió por el carácter antiforal de su doctrina, pues

uno de los principios fundamentales de la legislación de este reino es que en él no se pueden hacer leyes, ordenanzas ni otro género de disposiciones a manera de Ley, que no sea a pedimento de sus Tres Estados y con voluntad, consentimiento y otorgamiento suyo.

Así se expresaba la Diputación cuando las tropas del duque de Angulema habían pasado la frontera para reponer en su trono al rey absoluto<sup>124</sup>.

En 1824 se afianza ya el régimen absoluto. Y la tendencia del mismo es antiforal como lo había sido en la primera restauración de 1814, y aún antes con Godoy. Un dictamen de la Dirección General de Rentas, que asume la secretaría de Hacienda de 1824, anticipa con toda claridad esta política obstructiva por parte del Gobierno contra el sistema foral vasconavarro en los años que preceden a 1833. Estas provincias «*se hallan emancipadas... como un país extraño y extranjero aislado e independiente*». Por consiguiente, de no decretarse la derogación de tales fueros, la secretaría de Hacienda opina al menos «*se espida una real orden imponente... declarando que los vascos han de estar sujetos a las disposiciones generales que dicte el Gobierno... opónganse o no se opongan a las prerrogativas que les están concedidas*», pues los vascos atienden «*sólo a su interés peculiar y no al general de sus mismos hermanos*»<sup>125</sup>.

En 1826 la Diputación se pone de acuerdo con el Gobierno para enviar a la Corte dos diputados, Guenduláin y Vidarte, con los que se trataría la forma en que Navarra contribuiría a las necesidades del Estado con una cantidad fija. El ministro de Hacienda pregunta a los comisionados si la Diputación está facultada para concurrir por sí sola en este caso. Pero el único medio –responden los comisionados– para conciliar los intereses del monarca con la observancia de los fueros son las Cortes. Y en efecto se conceden éstas, aunque se retrasen un par de años<sup>126</sup>. Acabadas éstas<sup>127</sup>, la nueva Diputación tiene que entenderse

<sup>124</sup> AZCONA Y DÍAZ, José María, *Zumalacárregui, estudio crítico de las fuentes de su tiempo*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1946, pp. 318-325; AGN, *Legislación*, Leg. 25, carp. 4, Expediente rotulado «Año 1823. Contestaciones a algunas proposiciones que se vertían contra los Fueros del Reino tratando de refutar la soberanía popular».

<sup>125</sup> AGN, *Tablas...*, Leg. 9, carp. 61 (1824).

<sup>126</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 34, (5 y 15 de mayo, 2 de julio de 1826).

<sup>127</sup> Para el tratamiento que hago de estas, mi libro «*Navarra...*», pp. 69-93, y de forma más monográfica DEL RÍO ALDAZ, Ramón, *Las últimas Cortes*, *op. cit.*

con un Gobierno de equilibrio entre las tendencias absolutistas y las liberales más moderadas. En efecto, frente a los absolutistas como Calomarde y González Salmón están los ministros de Hacienda y Guerra, Ballesteros y Zambrano, que son liberales. Ahora bien, la política antiforal la mantienen por igual uno y otro partido. Así, la R. O. de 14 de mayo de 1829 pone en tela de juicio todo el sistema navarro. Por esta se mandaba que tuviesen efecto en Navarra cuantas se expidiesen hasta que la Junta creada en 1796 examinara radicalmente el origen de los fueros. Esto indica que los gobiernos realistas seguían una misma política abolicionista tal como se había trazado en aquel año<sup>128</sup>. Está claro que, con esta real orden, la constitución Navarra recibía un golpe mortal. Aparte de los contrafueros especificados que no hacían referencia más que a nuevas contribuciones, lo más importante era el examen a que iban a ser sometidos los fueros navarros y la supresión de la sobrecarta hasta que este tuviese lugar. Es decir, que en Navarra se ejecutarían cuantas reales órdenes se hacían para toda la monarquía. Por si esto fuera poco un año más tarde (8 de mayo de 1830), el Consejo de Navarra ratificaba la política del Gobierno, dando sobrecarta a 16 reales decretos sin pasar a la Diputación la comunicación y audiencia previas. Por consiguiente, los mayores esfuerzos de la Diputación van a ir encaminados a conseguir la revocación de dicha Real Orden y la sobrecarta del Consejo mencionada. Por eso las representaciones contra las mismas son tan frecuentes en 1830: 6 de mayo, 21 de julio, 12 de septiembre y 20 de diciembre. Durante año y medio –mayo de 1829 a diciembre de 1830– se mantienen las sanciones contra Navarra, ni siquiera interrumpidas cuando ésta acababa de rechazar una ofensiva de emigrados liberales en la frontera. Por eso, en última instancia, la Diputación se dirige al rey con el fin de estar por encima de los ministros. Esta no puede menos de extrañarse de que en menos de dos meses, la actitud del Gobierno cambiase tan radicalmente:

Contra todas estas esperanzas –se refiere a las mantenidas hasta el 28 de mayo de 1829– se ve la Diputación en la precisión de **manifestar a S. M. que los fueros del reino de Navarra no se observan y están reducidos a la nada**. El Real Consejo de este reino... se empeña en enajenar los ánimos de los navarros poniendo en ejecución las órdenes que destruyen los fueros.

La R. O. de 14 de mayo de 1829 sujeta a examen los fueros y leyes de Navarra, y sospecha que sea Zuaznábar, miembro del Consejo de Navarra, uno de los de la Junta. Y en este caso –dice– fácilmente se prevé el resultado, puesto que tal magistrado ni siquiera reconoce históricamente la Constitución legítima de Navarra. Por consiguiente –concluye la Diputación–,

---

<sup>128</sup> AGN, *Legislación y contrafueros*, Leg. 26, carp. 14, 20, 22, 26 y 29; *Actas Diputación*, Tº 35 (18 de mayo de 1829).

la imposición de toda suerte de tributos, la alteración de las leyes, la suspensión y examen de los fueros y todas las novedades que se llevan insinuadas son contrarias a las primeras leyes fundamentales de la corona de Navarra<sup>129</sup>.

Los sucesos ocurridos en la Granja en septiembre de 1832, señalan el momento más adecuado para la diferenciación de este periodo. Hasta esta fecha, Calomarde preside el Gobierno claramente absolutista. Pero los acontecimientos de septiembre dejaron paso libre a los liberales, que desde entonces dominaron fácilmente el ánimo del monarca hasta su muerte. Sin embargo, los distintos gobiernos van a seguir con su política cautelosa, sin definirse sobre el problema navarro y neutralizando, con su actitud centralista e igualitaria, la eficacia de las instituciones forales. Parece como si la vieja política española y la liberal tuviesen de común su actitud antiforal. Vidarte escribe a su compañero de comisión, el diputado Arizala, de regreso ya en Pamplona, de manera muy explícita: de las conversaciones con el ministro de Hacienda —explica a Arizala— dedujo que aquel pensaba que los Fueros no pueden eximir a los navarros de contribuir con todo lo que exija el bien común de la monarquía «*y que sólo nos concede el derecho de hacerlo por nuestros medios o modos conocidos, pero siempre en las cantidades necesarias para cubrir las necesidades del Estado*». Además afirmaba que las leyes y demás disposiciones de los Cuadernos de las Cortes navarras, sólo tienen valor cuando hayan sido examinados por el ministro legítimo y por el soberano, sin que los virreyes tengan autoridad para hacerlo<sup>130</sup>.

Yanguas y Miranda, primer archivero de Navarra y profundo conocedor de su legislación, va a ser el primer comisionado de la Diputación en la Corte desde octubre de 1832 a julio de 1833. Negocia directamente con Calvet que parece ser persona principal en el ministerio de Gracia y Justicia. Este lleva el expediente navarro y dice a Yanguas que ve la necesidad de llegar a «*una transacción con todas las formas legales y seguridades apetecibles*». Esta es la primera vez, antes de la guerra, que se habla de transacción. El Gobierno, por muchos deseos que tuviese de extender a Navarra el régimen común de las provincias, no puede considerar político el suprimirlas de raíz en aquellas circunstancias. La Diputación ve bien estas promesas si llegan a cumplirse, pues «*cada día son mayores las extorsiones y vejaciones personales y metálicas contra los navarros, particularmente en el rana de rentas*» (20 a 28 febrero 1833). Sin embargo, los asuntos navarros en la Corte no mejoran y tanto en Yanguas como en la Diputación cunde el desaliento. Por la última referencia de Yanguas, hay motivos suficientes para pensar que el hombre clave en todo este asunto era el

<sup>129</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 36 (20 de diciembre de 1830).

<sup>130</sup> AGN, *Diputados y Agentes*, Leg. 10, carp. 12, 13 y 14.

primer ministro Cea Bermúdez. Pero en realidad, difícilmente podía esperarse de Cea una actitud más favorable respecto a los Fueros que con Calomarde, como puede demostrarse por el ningún éxito que tuvieron las reclamaciones navarras al respecto<sup>131</sup>.

## V. TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES FORALES DE NAVARRA

Javier de Burgos, a la muerte del rey, sustituye a Ofelia como ministro de Fomento. Precisamente en 1826, desde París, había hecho una exposición, muy valiente, a Fernando VII señalando los defectos de la propia administración de su reinado y proponiendo todo un plan de mejoras como remedio de tantos males. Ahora en el Gobierno trabaja con estos mismos afanes, y el ministro Cea, bajo su influencia, imprimió a las reformas una gran celeridad. La medida más duradera de Burgos y la de mayor trascendencia, fue la división del territorio español en 49 provincias. Con antelación, el 23 de octubre de 1833, se daba un R. D. creando los subdelegados de Fomento o jefes de la administración provincial.

en cada una de las capitales de provincia que hoy existen, y de las que se forman con arreglo a la nueva división territorial que os he encargado plantear, se establecerá una autoridad superior administrativa con el título de subdelegado principal de fomento.

En esa disposición la división en provincias ya se da por supuesta, aunque tarde más de un mes en realizarse. El decreto es del 30 de noviembre, y nos interesan principalmente los artículos siguientes:

División del territorio español en 49 provincias. / Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián, son las capitales de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa / Esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglará a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda / Provincia de Navarra, su capital Pamplona: confina [...].

Sus límites son los mismos que tiene actualmente. Puede suponerse el impacto que causaría en toda Navarra, y principalmente en la Diputación, este decreto a los dos meses de la muerte del rey. El mismo Burgos reconoce que la existencia de los fueros constituía un obstáculo principal para la buena acogida y desarrollo de la administración que propugnaba. Las intenciones del Gobierno aparecen clarísimas, y no son otras que practicar una política unitaria por más fundamentos históricos y legales que se sostuviesen. De aquí el resur-

<sup>131</sup> AGN, *Diputados y Agentes*, Leg. 10, carp. 16, 19, 20, 21.

gimiento del espíritu foral y, sin duda, su impacto en la guerra que acaba de encenderse<sup>132</sup>.

Ahora bien, la obra de Javier de Burgos –sigo aquí a X. Zabaltza Pérez-Nievas– tuvo sus precursores sin los cuales la suya no hubiera sido posible. La más trascendente fue la actuación de Miguel Cayetano Soler, Superintendente de Hacienda quien desde 1799 inició la configuración provincial actual. Pocos años después, el Estatuto de Bayona, siguiendo este modelo reconoce implícitamente 38 provincias en la Península. Además hay otras sugerencias que afortunadamente no fueron puestas en práctica, como la de Isidoro Antillón que propugnaba circunscripciones en perfecto orden geométrico y, en 1811, Valentín Foronda, igualmente, abogaba por 18 secciones cuadradas numeradas con el fin de abolir los territorios históricos.

El proyecto de Lanz truncaba el territorio histórico vasco añadiendo parte de las Encartaciones vizcaínas a Santander y parte de la Ribera de Navarra para Aragón. La Constitución de Cádiz menciona las provincias de Navarra y Vascongadas, aunque las cortes de Navarra se reunieron al margen de la Constitución hasta 1829 y las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya hasta 1876. El proyecto de Felipe Bauzá de 1821, aunque trata de unificar las provincias vascongadas, cercena de éstas la parte occidental de Las Encartaciones y la Rioja alavesa y, concediendo a Navarra salida al mar, le quita a su vez la Ribera allende el Ebro. Ciertamente todos los proyectos liberales de división provincial se extinguieron con la restauración de la monarquía absoluta, hasta la definitiva división provincial de Javier de Burgos en noviembre de 1833. Burgos debe mucho a las innovaciones de Soler, pero respetando casi siempre los antiguos límites históricos y, de forma estricta, en los territorios históricos vasconavarros, en los que erige su mapa territorial lo mejor que podía hacerse dentro del contexto afrancesado de la tradición ilustrada y liberal<sup>133</sup>. Burgos, con el Manifiesto de 4 de octubre de 1833, se hacía eco del pensamiento ilustrado de Jovellanos y brindaba al gobierno de Cea, el primer programa de la Regencia, como recoge A. García Nieto, «*Las reformas administrativas, únicas que producen la prosperidad y la dicha...*»<sup>134</sup>. Paradójicamente, durante la segunda restauración fernandina, y como subraya B. Clavero Salvador, en la «*fase del sistema polí-*

<sup>132</sup> MESA-MOLES SEGURA, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, p. 29; ECHAVE-SUSTAETA, Eustaquio de, *El partido carlista y los fueros*, Pamplona: El Pensamiento Navarro, 1914, pp. 60, 63; AHN, *Estado*, Leg. 910 (30 de noviembre de 1833).

<sup>133</sup> ZABALTZA PEREZ-NIEVAS, Xabier, La Vasconia peninsular y la organización territorial española, *Iura Vasconiae*, 5 (2008), pp. 353-362

<sup>134</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro, Los orígenes de la administración pública española, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 538-539.

*tico menos jurídico de toda la historia española moderna y contemporánea, es cuando se organiza la división provincial», inicio de la inmediata constitución del Estado español*<sup>135</sup>.

El primer cargo administrativo nombrado en Navarra en 1834, como consecuencia de la división territorial y de la promulgación del Estatuto real, fue el de Comisario regio. Su principal objetivo consiste en atender a los medios más convenientes para restablecer el orden y tranquilidad en Navarra. El 3 de mayo tuvo lugar el primer nombramiento. Pero cuando se precisan las atribuciones del cargo es el 1º de julio, que tienen por objeto proceder contra los delitos de conspiración e infidelidad. En manifiesto que dirige a los navarros el 2 de agosto se presenta como Comisario regio y Subdelegado principal de la «provincia» de Navarra, o sea –y contra el espíritu de la reforma de Burgos– Gobernador más que Delegado de Fomento. El título de «provincia» hirió ya los sentimientos de la Diputación, pidiendo al punto su reparación. Por otra parte, en todo el texto no hay la menor alusión al régimen foral<sup>136</sup>.

El Consejo de Gobierno, creado por el testamento de Fernando VII, tenía como fin asesorar a la Regente María Cristina hasta la mayoría de edad de la reina Isabel II. Sus atribuciones, no muy bien limitadas, pero muy amplias en asuntos de gobierno, se interferían fácilmente con las propias del Gobierno. Por eso, Consejo y Gobierno van a estar enfrentados, aunque, desde el principio, el Consejo quedó relegado en sus atribuciones a las meramente consultivas. Sus dictámenes, sin embargo, son importantes para apreciar los fundamentos/carencias de la política gubernamental. Así el Consejo por causa de su rivalidad con el ejecutivo, trata de entorpecer su labor en lo que ahora constituye su labor principal, es decir, la política de Javier de Burgos. El Consejo se opone, pues, al proyecto de establecer subdelegados de Fomento y, mucho más, si se adjudicaban a éstos atribuciones de policía. Más significativa aún es la opinión que le merece el proyecto de ley para la división en Provincias. Concretamente se advierte en el Consejo una actitud a favor de las provincias exentas. Para el Consejo, la política llevada a cabo por el Gobierno, al cabo de dos meses de la muerte del rey, es francamente negativa<sup>137</sup>.

La promulgación del Estatuto Real el 10 de abril de 1834, al llevar implícita el envío de procuradores de Navarra a las Cortes generales, es un hecho de la mayor trascendencia para ella. De hecho, los carlistas navarros no le dieron demasiada importancia, pues por lo que se refería a su futuro político sólo

<sup>135</sup> CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Constitución en común*, *op. cit.*, p. 674.

<sup>136</sup> AGN, *Guerra*, Leg. 34, carps. 16, 33, 39 y 57; *Actas Diputación*, Tº 39 (14 de julio de 1834).

<sup>137</sup> AHN, *Estado*, Leg. 906, carp. 18, 19 y 24.

confiaban en el buen resultado de la guerra. Pero entre los navarros que dependían de las autoridades cristinas y que, de una manera más o menos manifiesta, habían de colaborar con las mismas, la promulgación del Estatuto hirió profundamente su sensibilidad y navarrismo. La Diputación va a hacer un último esfuerzo por salvar la Constitución de su país. Seguidamente a la promulgación del Estatuto, los comisionados de la Diputación en Madrid, Arizala y Bigüézal (Guenduláin)<sup>138</sup>, prepararon una representación al Gobierno como protesta por haber sido convocada Navarra a las Cortes de España. La Diputación se opone con justicia al Gobierno por seguir una política antiforal, y le invita a seguir otra más conforme con los deseos de los navarros. «*Tal sería, por ejemplo, el suspender la convocatoria al reino de Navarra, y luego, pacificado el país, convocar sus propias cortes*». El Gobierno, sin embargo, no atendió la representación, y a los pocos días confirmaba la convocatoria de Navarra a las cortes de España. Refiriéndose al mismo asunto se cruzan las cartas de los comisionados de Madrid y de la Diputación. Manifiestan que en manera alguna se ponen al lado del carlismo. Esta, pues

mirando en primer lugar el dejar salvos nuestros fueros, la Diputación, intimidada a elegir diputados o procuradores para las Cortes de España, **deja de existir por el mismo hecho de organizarse un nuevo cuerpo legislativo, y por consiguiente debe manifestar al Gobierno su fin y disolución.**

Siguiendo este criterio, aconsejan que se haga una protesta respetuosa acompañada de la dimisión del cargo de diputados. Luego, pero en segundo orden, para proteger a los acreedores del reino, habrá que formar juntas de los distintos ramos para que defiendan sus propios intereses<sup>139</sup>. Antes de recibir la comunicación de los comisionados, la Diputación ya tenía redactada una representación para la reina. La coincidencia de doctrina en ambos documentos, es una prueba de la validez de estos principios, arraigados en la tradición foral más pura. Pide la convocatoria de cortes de Navarra, y si ahora no fuese posible, se suspenda el nombramiento de los tres procuradores que corresponden a Navarra. Los comisionados en Madrid han de presentar ésta a S. M., y caso de no ser atendida, que hagan otra con la dimisión de la Diputación. Inmediatamente, y sin que hubiese lugar a una contestación sobre las instancias de la Diputación, del 7 al 11 de junio, el comisionado regio para Navarra ordena que sin más dilación se provea a la elección de procuradores. El dictamen de los nuevos síndicos aconseja, sin embargo, que no convenía su dimisión, ya que los navarros quedarían

---

<sup>138</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 39 (6 y 11 de marzo de 1834) Guenduláin junto con J. M. Recart de Landívar, liberales moderados y manifiestamente isabelinos, habían sustituido a Lecea y Olloqui, destituidos por Valdés el 27 enero de 834 por su ideología carlista.

<sup>139</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 39 (17 y 31 de mayo, 6 de junio de 1834).

sin autoridad legítima, y la Diputación lo aceptó. Analizando éste, se observa el apoyo ya decidido a la causa de Isabel, el respeto a la Constitución foral, y la intimidación de que fue objeto para aceptar el Estatuto<sup>140</sup>. El asunto quedaba definitivamente zanjado 15 días después, cuando se conoció la resolución del Gobierno, negativa para la Diputación, sobre la representación que se hizo al respecto. Navarra se atendería a lo que se mandaba por el decreto de 20 de mayo sobre la convocatoria a Cortes<sup>141</sup>.

En el dictamen que el Consejo de Gobierno da al Ejecutivo el 25 de junio de 1834 sobre la conveniencia o no de convocar a Navarra y Vascongadas a las Cortes Generales, el Consejo se expresa con la mayor claridad. Las razones que da para contradecir la política del Gobierno se refieren al derecho que asiste a Navarra y Vascongadas. Con esta medida, es indudable que el Gobierno las quiere sujetar a la ley común, como el resto de la monarquía. Por consiguiente, afirma el Consejo,

la medida de mantener y respetar los citados fueros en la ocasión de la próxima convocatoria de las Cortes Generales (la consulta se hacía en el mes de marzo), además de ser justa, **por hallarse en posesión no interrumpida las provincias Vascongadas y la Navarra de un sistema de Gobierno representativo especial**, sancionado por el tiempo y por la voluntad de los soberanos que han regido a España por algunos siglos, podrá producir muy buen efecto para su pacificación y para la extinción de la guerra civil, anunciándose con dignidad y por el medio indirecto de convocar simultáneamente las Cortes de Navarra y las Juntas Generales de las Provincias Vascongadas, que no intentaban hacer alteraciones en los fueros. Desconcertado y dividido de este modo el bando rebelde se disminuirían considerablemente sus filas al paso que ganarían mucho el partido de la legitimidad, reforzado con la masa de propietarios de dichas provincias interesados en la conservación de los fueros.

Aquí se subraya el hecho de que las mejores familias de Navarra y Vascongadas, partidarias de la reina Isabel, estaban interesadas en la conservación de los fueros. No se excluye tampoco la posibilidad de que, una vez convocadas las Cortes de Navarra y Juntas Vascongadas, y después de las medidas que éstas tomasen, aún quedasen rebeldes. Sin embargo, la causa carlista habría perdido un gran impulso en estas provincias, pues sus seguidores se opondrían:

a los mandatos y decisiones de los cuerpos representativos de sus respectivos países, y no les quedaría entonces el menor pretexto de cohonestar la rebelión<sup>142</sup>.

<sup>140</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 39 (7-11 de junio de 1834).

<sup>141</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 39 (25 de junio de 1834).

<sup>142</sup> AHN, *Estado*, Leg. 892, nº 21.

Dos meses más tarde, en mayo, el Consejo sigue insistiendo sobre lo mismo. Refiriéndose al artículo 46 del Estatuto Real que prescribe el modo de verificarse las elecciones en las provincias exentas y Navarra, opina que:

convendría convocar las Juntas Generales de las provincias exentas y las Cortes de Navarra según sus actuales fueros, al mismo tiempo que se reuniesen en Madrid las Cortes Generales del Reino.

El 26 de junio, el ministerio de Gracia y Justicia pasa al Consejo el proyecto para la subdivisión en partidos judiciales de las provincias Vascongadas y Navarra. Y el Consejo de Gobierno recuerda la doctrina expuesta el 26 de marzo y 20 de mayo con motivo del Estatuto, «*que en su opinión no convenía apresurarse a hacer alteraciones en los fueros y sistema de de gobierno interior de las provincias exentas*», y en este caso concreto juzga lo mismo «*temiendo el estado de fermentación o de verdadera guerra civil de aquellas provincias*» y, por el contrario, piensa que es conveniente diferir este proyecto hasta la pacificación, sobre todo, en lo que se refiere a la traslación de pueblos de unas provincias a otras. Al mismo tiempo, rectifica el dictamen que dio en enero sobre el traslado de Aduanas, completamente contrario a la postura que el Consejo viene manteniendo desde hace tiempo, y que por fortuna no siguió el Gobierno<sup>143</sup>. Entre los medios que el marqués de las Amarillas, miembro del Consejo, propone para concluir la guerra, quiero señalar el 2º, o sea, **una transacción con los rebeldes. Esta transacción**, teniendo en cuenta la doctrina del Consejo, no tiene otro objeto que el respeto a las instituciones forales de Navarra y Vascongadas. Amarillas juzgaba que era demasiado tarde para lograr la pacificación sólo por este procedimiento, pero resultaba imprescindible tenerlo en cuenta junto a cualquier otro que se aplicase<sup>144</sup>.

Con la promulgación del Estatuto Real bajo la iniciativa de Martínez de la Rosa, liberal moderado, se superaba la reforma administrativa de Burgos para dar paso a la trascendental reforma política<sup>145</sup>. J. Aguirreazkuenaga Zigorraga en su estudio sobre Casimiro Loizaga, se refiere a sus «*Observaciones... (al) Régimen administrativo de las Provincias Vascongadas...*» de 1834. Aquí tanto él como el grupo alavés propugnaron un acomodo entre el Estatuto Real y el Régimen foral, o lo que es lo mismo, la compatibilidad entre ambos. Ahora bien, una vez aprobado el Estatuto Real, se convocaron elecciones para procuradores a Cortes. La Diputación General de Vizcaya alegó que no se había cumplido con el requisito del pase foral. A pesar de lo cual, el comisario regio

<sup>143</sup> AHN, *Estado*, Leg. 906, carp. 39, 72 y 85; Leg. 886, nº 5.

<sup>144</sup> AHN, *Estado*, Leg. 906, carp. 127.

<sup>145</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro, *Los orígenes*, *op. cit.*, pp. 539-540. Este autor concreta detalladamente las reformas político-administrativas que derivan del Estatuto Real.

mandó ejecutar el real decreto de elecciones y la promulgación del Estatuto Real<sup>146</sup>.

El Gobierno de Martínez de la Rosa se mantiene hasta mayo de 1835, resistiendo a la opinión de los que buscaban la intervención extranjera para acabar la guerra, es decir, casi todos los generales del Norte, avalados ahora por el dictamen del Consejo de Gobierno. Hasta muy entrado el año 1834 no se había dado demasiada importancia a la insurrección. Sin embargo, los generales de más prestigio sucumbieron en su intento de sofocarla, y las posibilidades de los carlistas resultaban cada vez más grandes. El descuido en sus comienzos resultó fatal para los liberales. Por eso, poco después, el Gobierno tuvo que ocuparse en la guerra con todos sus medios<sup>147</sup>.

Al igual que las potencias extranjeras, la opinión dominante en Navarra y Vascongadas, tanto en el partido de la reina como en el de Don Carlos, consistía en que cualquier negociación debía hacerse sobre la base de los fueros. En Navarra, este mismo interés por los fueros lleva a la dimisión, primero de individuos aislados y, luego, de la Diputación en pleno. Así Bigüézal (Guenduláin) dimite en mayo y Arizala y Gaztelu en agosto de 1835<sup>148</sup>. Sin embargo, fue la nueva ley de Ayuntamientos la que acabó con la paciencia de la Diputación. En efecto, cuando pide al Ayuntamiento de Pamplona que se la envíe es *«para que se hagan por ésta (la Diputación) las gestiones necesarias a favor de los Fueros de este reino que hasta ahora no han sido derogados»*. Pero una vez conocido el texto de la ley, la Diputación en pleno se ve en la precisión de dimitir<sup>149</sup>. Como ya se ha indicado, el foralismo de la Diputación y otros navarros no estaba, en manera alguna, reñido con la filiación sincera al partido de la reina. Esta misma postura se insinúa en la representación por la que la Diputación pide cesar en sus funciones. En los 22 meses que dura la insurrección –dice ésta– ha cooperado con toda lealtad con el Gobierno. Explica cómo no cesó al se nombrados los procuradores para las Cortes nacionales, si bien reconocen ahora su error. Pero hoy las cosas han llegado a un grado extremo y la Diputación no puede transigir más,

pues se aplican y ejecutan en el reino cuantas leyes, decretos y reformas dictadas por la monarquía, sin que haya precedido el juicio de sobrecarta ante el Consejo Real de este reino con audiencia de la Diputación.

<sup>146</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba, Casimiro Loizaga Vildosola: la definición de los principios del régimen foral de Bizkaia o del régimen constitucional en el marco de la Constitución española de 1837 para lograr su articulación y compatibilidad (1782-1841), *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 223 y 229-230.

<sup>147</sup> MENCOS, Joaquín Ignacio (Conde de Guenduláin), *Memorias (1799-1882)*, Pamplona: Aramburu, 1952, pp. 108-110.

<sup>148</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 40 (17 de mayo y 21 de agosto de 1835).

<sup>149</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 40 (14 de agosto de 1835).

Esta dimisión no es aceptada, y la Diputación foral subsistirá hasta septiembre de 1836, aunque algunos diputados ya no estén dispuestos a soportar sus cargos por más tiempo. Ahora dimiten Gaztelu y Vidarte, siendo sustituidos por Francisco Veraiz y Javier Aoiz<sup>150</sup>. El Gobierno, sin embargo, aún no había dicho su última palabra sobre los fueros, pese a ciertas voces que pedían la abolición de los mismos, porque piensa que «*su supresión ofrece más dificultades de las que muchos se imaginan*». Por eso, aunque su intención fuera suprimirlos, no lo hace ahora de una manera tan abierta y explícita. «*¿Por qué no suprime el Gobierno expresamente nuestros fueros –decían muchos navarros– antes de enviarnos Reales Decretos que se oponen a ellos?*»<sup>151</sup>.

Si Navarra perdió su poder legislativo cuando envió sus procuradores a las Cortes en 1834, ahora iba a terminar con su independencia judicial y el resto de sus instituciones. Vigente aún el Estatuto Real, en abril de 1836, se avisa a la Diputación que para el 22 del mismo mes debían estar instalados la Audiencia y Juzgados de primera instancia en lugar de los supremos Tribunales de Corte y Consejo.

Esta medida –escribe la Diputación a Guenduláin para que reclame dicha R. O.– envuelve un golpe mortal contra nuestras leyes y constitución de Navarra, siendo un anuncio demasiado claro de que este reino ha de perder radicalmente su existencia legal y política nivelándose en todo con Castilla.

El 25 de abril el virrey aún no se había atrevido a implantarlos, y está completamente de acuerdo con el criterio de la Diputación para fijar en las futuras Cortes la suerte futura de Navarra en lo político y en la administración. Consecuentemente, el 2 de mayo el virrey emite un decreto contra el Consejo y Corte de este reino por haber intentado establecerse en Audiencia. Pero a los pocos días (11 de mayo) llega la sentencia que apoyaba sin paliativos al regente y demás ministros, desaprobando la conducta del virrey, al que se le excusa reconociendo su buena voluntad. Los magistrados volverán a sus puestos hasta que se tome nueva resolución, pero ¡cuidado! «*la Diputación –se advierte– no tiene que hacerse ninguna ilusión sobre estos hechos*»<sup>152</sup>. En seguida, los acontecimientos iban a encargarse de confirmarlo. En agosto tenía lugar el motín de la Granja, y Calatrava, producto de este pronunciamiento, tuvo que imponer la Constitución de 1812. La reina gobernadora, M<sup>a</sup> Cristina, no tuvo otra alternativa que jurarla. Estamos ante una nueva furia de progresismo que va a dar al traste con la personalidad política y administrativa del reino de Navarra. Este

<sup>150</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 40 (13 y 23 de noviembre de 1835).

<sup>151</sup> AGN, *Boletín Oficial de Pamplona*, nº 183 (5 de noviembre de 1835) y nº 185 (12 de noviembre de 1835).

<sup>152</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 41 (2 de mayo y 11 de junio de 1836).

año, entre 1836 y 1837, anterior a la promulgación de la Constitución de 1837, recupera las medidas desamortizadoras del Trienio, la abolición de señoríos, desvinculación de mayorazgos, supresión de diezmos y traslado de aduanas<sup>153</sup>.

Y como a las otras provincias, se comunica a Navarra la R. O. para la publicación de la Constitución de la monarquía española. La Diputación se da cuenta que ha terminado su misión, y contesta a esta R. O. poniendo de relieve la incompatibilidad de la Constitución española y la Diputación foral de Navarra. Por tanto pide su disolución. El 6 de septiembre se establecía una comisión sustituyente de la Diputación. Así de forma unilateral, queda abolida la Constitución de Navarra, pasando ésta a convertirse en una provincia más de España, como estaba previsto en la Constitución de 1812 que ahora el Gobierno aplica rigurosamente a Navarra. Septiembre es el mes de la comisión sustituyente, aunque ésta no es más que simple ejecutora de las órdenes del virrey. La actividad es extraordinaria. Se organizan los ayuntamientos constitucionales, se aplica la libertad de imprenta, se estudia el reglamento de la milicia nacional y se nombran los diputados a Cortes y los que han de componer la Diputación provincial. El 6 de octubre se instala la Diputación provincial. Su actuación va a ser desde ahora claramente constitucional y ajena a las reivindicaciones forales. Pero va a molestarle mucho el rigor con que el Gobierno trata a Navarra, ya que con esta política se desvanecen las libertades constitucionales, suplantando el despotismo más violento al reciente régimen foral<sup>154</sup>.

En 1837 puede darse por terminado el proceso que acaba con el reino de Navarra, llevado a cabo con el criterio de unidad constitucional característica de la revolución de agosto de 1836<sup>155</sup>. La promulgación de la Constitución de 1837 (18 de junio), no hizo más que confirmar estos hechos. Esta Constitución en relación con el sistema foral era radicalmente abolicionista del mismo. Por ello, los Fueros vasconavarros solo pudieron subsistir gracias a algo tan imprevisible en 1837, como la ley de 25 de octubre de 1839<sup>156</sup>. Ahora bien, este año 1837 va a caracterizarse por las contradicciones del Gobierno entre una actitud conciliadora con el régimen foral de Navarra y Vascongadas, y otra intransigente. En efecto, las promesas que en este sentido hicieron Espartero y Jáuregui, favorables a los fueros, están en la línea de las que ya hicieron, al poco tiempo de estallar la guerra, Sarsfield, Valdés y Quesada y también las que menciona

---

<sup>153</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010, p. 84.

<sup>154</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 41 (septiembre de 1836).

<sup>155</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Los convenios económicos*, *op. cit.*, pp. 64-71. El autor hace un balance de la transformación institucional de Navarra en los años 1836-1837.

<sup>156</sup> CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Constitución en común*, *op. cit.*, p. 692.

Olavarría durante el mandato de Córdoba. Todo esto indica una preocupación por parte del Gobierno, a quien no se le oculta el problema. Por eso autorizó la proclama de Espartero dirigida a Navarra y Vascongadas. El texto contiene una firme garantía del régimen foral. Pero inmediatamente, la prensa criticó tal acto, considerando que Espartero obraba por su cuenta y anticonstitucionalmente. Con esto se confirmaba la idea que ya se tenía desde principio de la guerra, a saber, que la intención del Gobierno era someter a Vascongadas y Navarra al régimen de toda la nación. Cualquier otra actitud era simplemente oportunista o táctica, como reconoce Javier de Burgos. La sesión de Cortes del 28 de agosto de 1837, junto con el decreto de 2 de septiembre «*probó –insiste Burgos– lo fundado de los recelos en que desde luego se pretendió fundar el alzamiento, y anunció la intención de destruir el derecho público inmemorial de aquellas provincias, que ellas defendían con tan terrible unanimidad*». Tales Cortes, que eran las primeras que se reunían conforme a la nueva Constitución, decretaban la supresión de las Diputaciones forales de las provincias Vascongadas y también las Aduanas (16 de septiembre 1837). Circunstancias especiales –como hemos visto– hicieron que tales medidas se aplicasen el año anterior en Navarra, ya que esta Diputación foral dimitió ante la nueva situación política, por considerarla incompatible con el sistema tradicional de Navarra<sup>157</sup>.

Mendizábal, desde septiembre de 1835, sacó adelante la desamortización eclesiástica con el fin de financiar la guerra, y aunque no obtuvo suficientes recursos, sí se ganó el apoyo incondicional para la causa liberal de los ricos compradores. Más éxito financiero tuvo al incrementar el ejército en 75 mil soldados con la Quinta llamada de los Cien Mil. La redención de los otros 25 mil reforzó el Tesoro de la nación, de manera que los liberales adquirieron la supremacía que con el tiempo les daría el triunfo. La desamortización es fundamental para entender la evolución de determinados sectores navarros en la cuestión foral. Fueron los Gobiernos liberales los que la propugnaron tanto para financiar la guerra de la Independencia y ahora la guerra civil como también para ganar a su causa a la clase propietaria y burguesa. En el territorio vasconavarro tuvo evidente éxito en las posiciones del liberalismo moderado y progresista. Las actitudes y posiciones políticas adoptadas, recientes y futuras, tienen mucho que ver con este fenómeno. Pues bien, el saldo de lo privatizado en Navarra entre 1833 y 1860 asciende a 57 mil Ha. Las ventas de bienes comunales, según M. Lana Berasain, inician su ascensión durante el tercer año de la guerra civil, y tras alcanzar su máximo en 1841, se mantiene con oscilaciones hasta finales

---

<sup>157</sup> BURGOS, Javier de, *Anales del reinado de Isabel II*, Madrid: Tipografía Mellado, 1850, vol. 3º, Tº 5, pp. 101-102.

de los años 1840. Este autor muestra 25 compradores navarros de hacendados ribereños, pero sobre todo de la burguesía de negocios: comerciantes-banqueros, indianos y comerciantes-coloniales y también comerciantes-industriales<sup>158</sup>. R. Villares subraya, sobre todo, el hecho de que, en Francia, la desamortización eclesiástica se hizo:

sin ningún tipo de pacto o indemnización a la Iglesia, mientras que en el caso español ese pacto es explícito en la época de Carlos IV y vuelve a estar presente, aunque implícitamente, a partir de la época de Mendizábal y Espartero, lo que desemboca en el Concordato de 1851.

Es decir, más que una revolución burguesa (Francia), se trataría de una reforma agraria liberal (España)<sup>159</sup>. Otro fenómeno que favoreció en Navarra a la nobleza rural, siglo a J. M. Usunáriz Garayoa, fue la supresión de mayorazgos. Los decretos de abolición de estos confirmaban lo que se anunciaba ya desde fines del XVIII. La legislación de 30 de agosto de 1836 y 19 agosto 1841 prueban que medidas similares de Bayona en 1808, las del Cádiz de 1812 o de 1820, no tuvieron efecto en Navarra. Fue en la siguiente generación, cuando las principales familias que habían acumulado mayorazgos en siglos pasados, se beneficiaron ahora «*para vender bienes, saldar deudas y seguir ocupando un*

---

<sup>158</sup> LANA BERASAIN, José Miguel, La desamortización foral (1834-1861), *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. 441-449. Sobre la desamortización en Navarra y España, HERR, Richard, Hacia el derrumbe, *op. cit.*, pp. 37-100; DE LA TORRE, Joseba, Aproximación al endeudamiento municipal en Navarra durante la guerra de la Independencia: la ley de privatización de bienes concejiles en las Cortes de 1817-1818. En *I Congreso de Historia de Navarra en los siglos XVIII-XIX y XX*, Príncipe de Viana, Anejo 4/1986, pp. 345-366; El fraude en la transición a una nueva fiscalidad: Navarra: 1808-1811. En *Hacienda Pública Española, monografías*, 1, Madrid: Instituto Estudios Fiscales, 1994, pp. 89-101; Coyuntura económica, crédito agrícola y cambio social en Navarra, 1750-1850, *Noticario de Historia Agraria*, 7 (1994), pp. 109-129; *Lucha antifeudal y conflictos de clase en Navarra, 1880-1850*, Bilbao: Universidad País Vasco, 1992; MIRANDA RUBIO, Francisco, *La guerra de la Independencia en Navarra. La acción del Estado*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana; CSIC, 1977; MUTILOA POZA, José María, *La Desamortización Eclesiástica*, *op. cit.*, pp. 269-296; ORTIZ DE ORRUÑO, José María, *Álava durante la invasión napoleónica. Reconversión fiscal y desamortización*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1983; DEL CAMPO JESUS, Luis, Pamplona tres lustros de su historia (1828-1823), II, *Príncipe de Viana*, 163 (1981), pp. 550-559; DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN, Javier María, *La desamortización de Mendizábal en Navarra (1836-1851)*, Madrid: CSIC, 1975; Burguesía liberal Navarra y desamortización. En *I Congreso de historia de Navarra en los siglos XVIII-XIX y XX*, Príncipe de Viana, Anejo 4/1986, pp. 453-465; Interpretaciones de la crisis del Antiguo Régimen. En *Actas del II Congreso Mundial Vasco. Edad Moderna y Contemporánea, IV*, San Sebastián: Gobierno Vasco; Txertoa, 1988, pp. 221-243; TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona: Ariel, 1983; SIMÓN SEGURA, Francisco, *La desamortización española en el siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1973.

<sup>159</sup> VILLARES, R. en la crítica al libro de B. BODINIER, R. CONGOST y P. F. LUNA, *De la Iglesia al Estado. Las desamortizaciones de bienes eclesiásticos en Francia, España y América Latina* (Zaragoza, PUZ, 2010), en *Historia Agraria*, 54 (2011), pp. 200-201.

*lugar preponderante en la economía Navarra*»<sup>160</sup>. Otro aspecto que señala el mismo autor, es la venta de pechas de los colonos de grandes propietarios. En este caso, los tribunales y políticos progresistas de la época percibieron cómo la abolición de estas pechas propiciaría la captación de este campesinado a las filas liberales. Por el contrario, los señoríos solariegos en enfiteusis continuaron vigentes gracias a una ley de 1837 que los consagró como propiedad privada<sup>161</sup>.

Es en este contexto, cuando empiezan a concebirse planes para una transacción basada en el respeto de los fueros, tal como expone Muñagorri (18 febrero 1835) a los ministros de Estado y de Guerra para terminar con la guerra civil<sup>162</sup>. Antes de estos hechos, la Gaceta carlista de Oñate apuntaba las mismas incongruencias que Burgos. Tras el Decreto de 16 de septiembre para que cesen las Diputaciones forales y Aduanas, el comentarista del periódico carlista trata de desencantar a los vasconavarros que dieron crédito al Gobierno liberal:

Sarsfield, Valdés y Quesada –dice– y recientemente Jáuregui y Espartero... Ahora vereis –se dirige a los vizcaínos– con la parte ilusa de San Sebastián, de Pamplona y de Vitoria, la mala fe con que os hablaron vuestras pérdidas Diputaciones, saliendo garantes de la conservación de vuestros fueros<sup>163</sup>.

Con el Gobierno Bardají (30 de agosto-diciembre de 1837) hay un nuevo intento de transigir con el sistema foral vasconavarro. El 5 de diciembre se aprobó el proyecto de levantar en dichas provincias la bandera de *paz y fueros*, comisionando a Arnao en Bayona para el efecto. Una vez instalado en Bayona, Arnao, tras la primera impresión, aconseja al Gobierno que retire los jefes políticos enviados recientemente a estas provincias y que se restablezcan las Diputaciones forales en la parte que domina el Gobierno. Aboga porque se rompa el secreto de su misión y se le nombre oficialmente comisario

para proponer, oyendo a las últimas Diputaciones forales y a las personas más notables del país, el régimen que, concluida la guerra, podría quedar establecido, combinando el goce de sus fueros antiguos de modo que no estuviesen en oposición con las bases de la Constitución que hoy rige.

He aquí un antecedente bien claro de cómo va a entenderse dos años más tarde el régimen foral. Por consiguiente, no podrá hablarse entonces de una im-

<sup>160</sup> USUNÁRIZ GARAYOA, Jesús María, Mayorazgo, vinculaciones y economías nobiliarias en la Navarra de la edad moderna, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), p. 421.

<sup>161</sup> USUNÁRIZ GARAYOA, Jesús María, De los señoríos del XV al ocaso del régimen señorial en Navarra, *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. pp. 216-217.

<sup>162</sup> PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil y de los partidos Liberal y Carlista*, Madrid: Felipe González Rojas, 1889, vol. III, p. 154.

<sup>163</sup> BOLETÍN DE NAVARRA Y VASCONGADAS (Continuación de la Gaceta Oficial de Oñate), nº 3 (13 de octubre de 1837).

provisación fortuita al concebir el régimen foral sólo en cuanto fuese conciliable con el sistema constitucional. Para Arnao, la cuestión foral es decisiva en la guerra: «*el pueblo guerrea con el Pretendiente por gozar de sus fueros... El pueblo se afianzó en la insurrección por el temor de perderlos*». Ha causado muy mal efecto la abolición de las Diputaciones forales y el traslado de las Aduanas:

Y no sé si me atreva a decir –termina– que pudiera temerse que, si por un extraordinario caso desapareciera del teatro de la guerra el Pretendiente, permanecería el país armado en demanda de su independencia con no menos violencia y temeridad que ahora lo han bajo otro apellido y otra bandera<sup>164</sup>.

El Gobierno español solicita también la mediación de Francia para las negociaciones con Navarra y Vascongadas. Se indica desde Madrid al embajador en París que el Gobierno francés podría contribuir a la terminación de la guerra civil, haciendo creer a personas de influjo en Vascongadas y Navarra que el Gobierno español deseaba la terminación de la guerra civil sin humillación para los habitantes de las Provincias, y que la cuestión de los fueros no sería obstáculo para un arreglo satisfactorio<sup>165</sup>.

Los Gobiernos moderados de Ofelia y Frías, que ocupan todo el año 1838, marcan un cambio de política con respecto a la guerra. Un final completamente victorioso se ve muy difícil y, por eso, se echa mano de procedimientos distintos que los exclusivamente militares. No son ideas nuevas, pero es ahora cuando se estimulan y se apoyan oficialmente. Es como una negociación o compromiso con el enemigo, aunque el Gobierno de Madrid se proponga realizarlo con una superioridad militar evidente que le permita transigir lo menos posible. Incluso en las Cortes se apoyó también esta política, ya que fue rechazada la enmienda propuesta por Olózaga a la contestación del discurso de la Corona, con la que se pretendía que el Congreso rechazase toda idea de transigir con don Carlos. Esto era bastante significativo en un Gobierno sin ningún prestigio, como el de Frías. La mayoría del Congreso, para oponerse a los progresistas que apoyaban la proposición de Olózaga, tuvo bastante con explicar las diferencias que había entre transigir con don Carlos y llegar a un acomodamiento con el ejército enemigo, salvando la Constitución y el trono de Isabel II<sup>166</sup>.

Arnao, dueño otra vez de la confianza del Gobierno, sigue empeñado en la empresa de Muñagorri. Dice que éste, en el caso de su triunfo, llamaría a las Diputaciones forales del año 1833 y con ellas se convocarían las Juntas Gene-

<sup>164</sup> AHN, *Estado*, Leg. 8150 (10, 22 27 de diciembre de 1837).

<sup>165</sup> AHN, *Estado*, Leg. 8126, carp. 158 (25 de abril de 1838), carp. 116 (21 de marzo de 1838), carp. 67 (9 de marzo de 1838).

<sup>166</sup> LAFUENTE, Modesto, *Historia de España*, XXI, Barcelona: Montaner y Simón, 1890, p. 361.

rales de cada provincia conforme a sus fueros: «*de un modo u otro –dice– se acabará aquí la guerra con el Pretendiente; pero la del país no tendrá término sino por la vía de las indicadas transacciones*». Por eso insiste en que se revoque el decreto de 16 de septiembre de 1837 que abolió los fueros, condición indispensable para que tenga éxito el plan de pacificación. Sin embargo, todas las reclamaciones resultaron infructuosas, y Ofelia contesta diciendo que no ha sido posible la revocación dicho decreto<sup>167</sup>. Para finales de julio, Arnao ha conseguido que el Consejo de Ministros acordase la formación de una Junta auxiliar del plan fuerista, de la que Arnao sería presidente, auxiliada con cuatro vocales por cada una de las provincias vascas y Navarra. Todos asumen los objetivos y fundamentos políticos del proyecto. El vocal de Álava, marqués de Alameda, argumenta que la política reaccionaria del los Gobiernos de 1814-1820 y, más aún, la de 1823-1833, favoreció la insurrección vasconavarra, aunque es cierto que, desde 1829, los liberales comenzaron a ocupar puestos importantes en la administración de las Provincias, hasta el punto de nivelarse casi la fuerza de los partidos. Vencido el Pretendiente, la autoridad militar ha de favorecer que «*se reúnan las Cortes de Navarra y las Juntas Generales... conforme a lo que ofrece Muñagorri... pertenezcan o no al partido liberal*». Entonces se les verá pedir la protección de la Corona para que se les reconozca y confirmen sus fueros «*que en nada se oponen a la libertad, independencia y bienestar de la nación española*». También informa al Gobierno de Frías, el cónsul en Bayona (Gambóa, que luego fue Ministro de Hacienda). Para éste, por el contrario, la guerra en Navarra y Vascongadas en manera alguna tiene carácter foral. Los liberales de estos territorios –dice– quieren el régimen constitucional, si bien desean que «*las Diputaciones y Ayuntamientos continúen ejerciendo muchas de las atribuciones que en otras provincias competen a los jefes políticos, intendentes y otros empleados del Gobierno*». Antes que nada, y mejor que el proyecto Arnao/Muñagorri y su Junta de emigrados que no han jurado la Constitución de 1837, sostiene que hay que apoyarse en las:

clases ricas propietarias y acomodadas [...] de liberales verdaderos que siguen defendiendo la causa nacional con patriótica constancia y a costa de toda clase de sacrificios en la circunferencia de San Sebastián, Bilbao, Vitoria y Pamplona<sup>168</sup>.

Este mismo es el criterio que defiende Yanguas y Miranda en su Exposición a las Cortes de la nación el 5 de marzo de 1838. Yanguas la hace a nombre de la Diputación, pero su redacción es muy personal y a tono con el liberalis-

<sup>167</sup> AHN, *Estado*, Leg. 8152 (20 de mayo de 1838); leg. 8150 (6 de junio de 1838).

<sup>168</sup> AHN, *Estado*, Leg. 8150, carp. 38.

mo riguroso que le caracterizaba<sup>169</sup>. Va dirigida a las Cortes, y la Diputación la aprueba el 5 de marzo de 1938. Recientemente y cada vez con más insistencia, la prensa nacional y extranjera se hacía eco de la campaña «Paz y Fueros», propugnada por el Gobierno. Es decir, se pensaba en otra táctica para acabar con la guerra: la negociación a base de reconocer los privilegios de las provincias aforadas. Yanguas protesta contra esta debilidad. La exposición es realmente sorprendente. Fue aprobada por toda la Diputación, y sin duda alguna escrita por Yanguas, su secretario. Liberal y gran conocedor de las instituciones navarras, sus juicios parecen a veces contradictorios. Por eso sorprende tanto esta manifestación tan contraria a la réplica hecha contra Zuaznávar<sup>170</sup>. En este texto podrá verse apasionamiento por parte del autor, aunque tampoco falta sinceridad. Júzguesele como quiera, pero su mensaje a las Cortes constituye la opinión no sólo del archivero y secretario Yanguas, sino de toda la Diputación liberal y, sin duda, de una buena parte de los liberales navarros. Tampoco hay que sorprenderse de que los liberales navarros juzgasen que la guerra no respondía a una motivación foral –y sobre este particular insiste Yanguas en la exposición comentada– ya que casi todos los liberales eran fueristas con Yanguas a la cabeza; pero fueristas como correspondía a los creadores de la próxima ley de fueros de 1841. En efecto, fueristas y liberales, las instituciones políticas de Navarra eran para ellos incompatibles con la Constitución de 1837. Por eso, los únicos fueros que podían defender eran los que se referían a lo administrativo y económico. Que el pensamiento de Yanguas era éste, lo probará el hecho de que dos años más tarde hará los mayores esfuerzos por conservar todo lo salvable, si bien sólo en la esfera administrativa y económica. He aquí pues otro antecedente doctrinal, como en 1834 y 1837, de la ley de fueros de 1841. Pero los senadores navarros y diputados en las Cortes no están de acuerdo con la doctrina expuesta por Yanguas. Estos, de acuerdo con el conde de Ezpeleta, han decidido suspender la representación del 3 de marzo. Critican en ella la insistencia en pintar con colores desfavorables el régimen peculiar por el que se gobernaba Navarra antes de la insurrección.

Permiten, pues, y aconsejan las reglas de una bien entendida defensa –dicen los procuradores navarros– que caso de hablar de nuestros fueros fijemos la

---

<sup>169</sup> CASTRO ÁLAVA, José Ramón, *Yanguas y Miranda, una vida fecunda al vaivén de la política*, Pamplona: Gómez, 1963, pp. 191-199.

<sup>170</sup> YANGUAS Y MIRANDA, José, *La contraigerigonza o refutación jocoseria del 'Ensayo histórico-crítico sobre la legislación navarra'*, Pamplona, 1833; ZUAZNAVAR, José María, *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, Pamplona: Viuda de Rada, 1820-1821. 2ª ed.: San Sebastián: Imprenta de Ignacio Ramón Baroja, Primera parte, 1827, Parte segunda, 1827, Parte tercera, libro primero, 1828, Parte tercera y última, libro segundo, 1829.

consideración en lo que nos era favorable, dejando de escudriñar los defectos que indudablemente tienen, y los perjuicios que nos irrogaban, a los que toman a su cargo el fiscalizarnos, que no serán pocos<sup>171</sup>.

He aquí una posición más realista, por menos apasionada. Los senadores y diputados navarros en aquellas circunstancias no podían menos que ser adictos al Gobierno moderado de O'Falia y también a la Constitución. Pero también por el más elemental navarrismo y los intereses en juego, desean las ventajas administrativas y económicas para Navarra. Sin embargo, la representación de Yanguas a nombre de la Diputación, bien poco iba a ayudarles a esto, ya que, por el acaloramiento del momento, no se señalaban más que defectos cuando el propio Yanguas había dedicado todos sus escritos a ensalzar las instituciones navarras. G. Monreal Zia señala el contraste grande entre el desapego a los fueros de Navarra, como se ve en la representación que acabamos de analizar y el aprecio que en esas mismas fechas manifiestan las otras tres provincias vascas. Este autor subraya también el contraste en la actitud de Navarra respecto a los fueros, de 30 años antes y ahora, y apunta como posibles causas la desamortización eclesiástica que tanto ha favorecido a la burguesía navarra y que podía temer su derogación con una vuelta a la foralidad; la deuda de los acreedores navarros con el reino del que, tal vez, temían su insolvencia para resarcírsela, confiando más en el Gobierno de Madrid; y, cómo no, el tema de las Aduanas, que la burguesía navarra prefería en la frontera con Francia<sup>172</sup>. Yo, por mi parte añadiría que tal transformación en la burguesía Navarra, ahora liberal, es gradual desde la época ilustrada de fines del XVIII, pero que esta misma burguesía, al ritmo de la misma evolución política isabelina hacia el moderantismo, va a saber acomodarse a un sistema foral transformado tal como se postula ya en 1841 y que continúa hasta el presente. Hoy día, Convenios o Concierdos, la diferencia no es importante, si se prescinde de componentes nacionalistas, pero a la altura de 1836-1841, la adaptación de Navarra a la Constitución española resultaba mucho más difícil, por no decir imposible, como heredera de su constitución estamental, cosa que no afectaba para nada a las Juntas y Diputaciones vascas. De ahí la supervivencia de éstas hasta 1876.

Respecto al Convenio de Vergara, interesa subrayar que la decisión de los jefes y batallones navarros contraria al mismo, cabe contrastarla con el entusiasmo de las mayores poblaciones navarras por la paz. El recibimiento de que fue objeto Espartero en Pamplona, Tudela y otros pueblos es una buena prueba de

---

<sup>171</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 42 (6 de abril de 1838).

<sup>172</sup> MONREAL ZIA, G. hace este análisis en el debate a la ponencia de CORONAS GONZALEZ, S. M., *En torno al concepto...*, *op. cit.*, pp. 523-24.

ello: desde Pamplona, dice a su mujer: «*tanta gloria hubiera deseado que la presenciases*», y desde Tudela: «*los pueblos del tránsito me recibieron con un entusiasmo que ya tocaba en la locura*»<sup>173</sup>. Ratificado el Convenio de Vergara (31 de agosto de 1839), las Cortes se abrieron en seguida, y el Gobierno presionó para que éstas lo ratificasen con una ley confirmatoria de los Fueros lo más amplia y generosa que fuera posible. Es ahora cuando interesa subrayar la presencia de los partidos políticos por la parte que tuvieron en el debate y resultado de la ley del 25 de octubre de 1839. El Gobierno, moderado, presenta un proyecto generoso con el sistema foral, ya que estaba dispuesto a transigir con el régimen foral de los cuatro territorios históricos para salvar el régimen liberal que veían en peligro. Pero en el duelo parlamentario entre moderados y progresistas, ganaron los segundos contra el Gobierno. Y esto fue posible, porque los partidos políticos que aún no existían en 1834, que en todo caso se postulan en las cortes de 1836 y 1837, en las de 1838, ya aparecen constituidos<sup>174</sup>. El 11 de septiembre de 1839, el ministro de Gracia y Justicia, Arrazola, presentaba el proyecto de ley que confirmaba, **por el momento**, los fueros de las Vascongadas y Navarra en su totalidad hasta que en circunstancias más favorables se propusiese también a las Cortes la modificación de los mismos para hacerlos conciliables con la Constitución de la Monarquía. Proyecto de dos artículos, por el 1º «*Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra*», y por el 2º:

El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, presentará a las Cortes, oyendo antes a las provincias, aquella modificación de los fueros que se crea indispensable y en la que quede conciliado el interés general de la nación y con la Constitución política de la monarquía.

La comisión encargada de dictaminar el proyecto pasó varios días estudiándolo y, el 25 de septiembre, dicha comisión presentaba otros dos proyectos, ya que en la misma discrepaban notablemente. El dictamen de la mayoría y su proyecto se opone abiertamente al del Gobierno y también el de la minoría aunque con menos énfasis en la necesaria compatibilidad con la Constitución. En la discusión de estos proyectos (5 de octubre), por el turno de enmiendas, Madoz, prácticamente en su totalidad, apoya el proyecto del Gobierno, así como Muñoz Maldonado y Luzuriaga que propugna como el Gobierno la confirmación de los fueros sin limitaciones. Pero Mendizábal, el que fuera jefe de Gobierno y ahora como diputado, se opone al Gobierno diciendo que la paz nada tenía que ver con los fueros, con testimonios de 1836 a su favor, como del que fuera regente de la Audiencia de Pamplona, Cortázar. El 6 y 7 de octubre se discuten ampliamente los proyectos de fueros, primero por Olózaga que defendía el de la mayoría;

<sup>173</sup> AGN, *Actas Diputación*, Tº 43 (21 septiembre 1839).

<sup>174</sup> NIETO GACÍA, Alejandro, *Los orígenes...*, *op. cit.*, p. 558.

luego por Arrazola lógicamente con el que él mismo propuso por el Gobierno. Y también el referido Cortázar, quien replica a Mendizábal diciendo que las circunstancias habían cambiado y que ahora sí entendía que los fueros habían sido la causa de la pacificación, poniéndose, por tanto al lado del Gobierno en su proyecto. Hubo una discusión tensa Olózaga y Arrazola que por la intervención mediadora del Ministro de la Guerra, terminó en un abrazo de todos los diputados, aunque con la inclusión en el artículo 1º del Gobierno «*sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía*»<sup>175</sup>.

Este proyecto aprobado por el Gobierno pasaba a los pocos días al Senado, que nombró el 14 de octubre una comisión aceptando el que le había enviado el Gobierno. Pero, dentro de la comisión, el marqués de Viluma denunciaba la insostenibilidad del artículo 1º, contradictorio a su vez con el artículo 2º. Tras el dictamen del Senado apoyando el proyecto del Congreso, aunque con el voto en contra de Viluma, el 18 de octubre empezaba la discusión del Senado. Tras varias intervenciones, el día 22 se aprobaba el proyecto que había enviado el Gobierno<sup>176</sup>. La conclusión que se saca de la discusión de las Cortes (Congreso y Senado), es que la ley de fueros de 25 de octubre de 1839 es ambigua y contradictoria en su primer artículo, puesto que somete el régimen de las cuatro provincias al régimen de la unidad constitucional. Sin embargo, su artículo 2º resulta positivo, como lo advierte la comisión del Senado, al prever una modificación foral. Es pues una ley provisional y en función del próximo arreglo foral, sólo para Navarra, de 1841. De todas formas, la ley de 1839, tal como se aprobó, mereció, en aquel momento, el plácet de las otras tres corporaciones forales. La idea de semejante limitación en la confirmación de los fueros, con la referida frase, parece que habrá que atribuirle a la iniciativa inglesa y no a Olózaga, como se venía creyendo. Y prueba de ello la constituye el despacho del 10 de agosto de 1839 que el vizconde de Palmerston dirigía al coronel Wylde sobre las negociaciones de paz. Efectivamente en la nota 4ª se lee:

Que se conserven los fueros e instituciones forales de las provincias vascongadas en cuanto los fueros e instituciones sean compatibles con el sistema de Gobierno representativo adoptado en toda España y con la unidad de la monarquía española<sup>177</sup>.

En realidad, de la ley de 25 de octubre sólo podía aprovecharse su artículo 2º que prometía, para un próximo inmediato y oportuno, la modificación de los fueros. Es decir, en contra de los fueros netos, que había sido una posibilidad, las

---

<sup>175</sup> *Actas Congreso Diputados*, I (Legislatura 1839).

<sup>176</sup> *Actas Senado*, Tomo único (Legislatura 1839).

<sup>177</sup> GARRAN Y MOSO, Justo, *El Sistema foral de Navarra y Vascongadas*, Pamplona, 1935, p. 307.

cortes se decidieron ahora, entre la concesión o modificación de los fueros, por esta última. A pesar de todo, el resultado era lógico, pues esto era lo que pedían, al menos en Navarra, los liberales, que querían los fueros con estas limitaciones. Y la prisa que éstos se dieron para negociar la modificación foral conforme a lo previsto en el artículo segundo así lo demostraría, si no fuesen aún más claras las exposiciones que hizo al Gobierno en este sentido. Por consiguiente, hasta el arreglo foral posterior de 1841 no se había precisado nada, y es inútil considerar a la ley de octubre de 1839 como una ley excepcional o paccionada, como quieren algunos autores<sup>178</sup>, puesto que en ella nada se dice más que de una modificación posterior de los fueros. El decreto de 16 de noviembre era consecuencia de la ley del 25 de octubre, pero empezaba ya desvirtuando el sentido de la misma. Por lo que se refiere a Navarra, el artículo 4º organizaba la Diputación provincial por el sistema común de elección por partidos judiciales, mientras que en las Vascongadas se respetaron las Juntas Generales y las Diputaciones forales. Sólo en el artículo 6º se disponía la renovación de ayuntamientos en Navarra igual que en las Vascongadas «*según tengan de fuero y costumbre*». Es decir, que Navarra, durante el régimen provisional, sólo iba a disfrutar de unos ayuntamientos forales<sup>179</sup>.

Semejante diferencia entre la organización provincial de las Vascongadas y Navarra, foral en aquella y común en ésta, se debe, sin duda, a la mayor dificultad que existía para adaptar, en lo político, la Diputación foral Navarra, delegada de sus Cortes, con la Constitución española, mientras que las Juntas vascas y sus Diputaciones admiten la legislación de Castilla en cuanto no se oponen a sus fueros, reducidos exclusivamente a lo administrativo y económico. Pero no deja de ser muy significativo que en octubre de 1840, en plena negociación de la Ley de Fueros, la Diputación solicitase que los Ayuntamientos se eligiesen conforme a la Constitución española y así se hizo para los de 1841. ¿Influyó en esto la vuelta en Navarra, en 1840, a los malos usos autárquicos de los pueblos en la venta de sus vinos, de peor calidad y vendidos a buen precio? Esteban Oscáriz, redactor jefe del BOP, denuncia esta y otras prácticas, como vuelta al pasado y también como perjuicio de los grandes cosecheros que veían así reducido su mercado en Navarra<sup>180</sup>.

<sup>178</sup> ANGULO Y HORMAZA, José María de, *La abolición de los fueros e instituciones vascongadas*, Bilbao: Tipografía de José de Astuy, 1886, p. 14.

<sup>179</sup> GARRAN Y MOSO, Justo, *El Sistema foral...*, *op. cit.*, pp. 18-24.

<sup>180</sup> BOP, nº 84 (18-10-1840). Fuera del contexto navarro, es interesantísimo el estudio de esta ley, referida a los otros tres territorios vascos, de AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba, Casimiro Loizaga Vildosola..., *op. cit.*, pp. 232-243. Muy interesante también el debate suscitado, en torno a esta ley, en la ponencia de CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Constitución en común...*, *op. cit.*, pp. 666-671.

Es decir, el liberalismo económico, a pesar de resistencias ancestrales, se quería imponer ahora en Navarra por la vía del liberalismo político. Además, la Diputación, como única institución que controlaba el gobierno municipal, detentaba un poder que nunca había tenido. Así el artículo 6 de la ley de Fueros de 1841:

Las atribuciones de los ayuntamientos, relativos a la administración económica interior de los fondos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación Provincial con arreglo a la legislación especial.

Y a más abundamiento, artículo 10:

La Diputación Provincial con arreglo, en cuanto a la administración de productos de propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del reino.

El pragmatismo de tales negociadores, tan elogiados casi siempre, no puede ponerse en duda, y aún hoy día, vía Convenio y Amejoramiento del Fuero, continúa generando importantes beneficios en el ámbito económico-administrativo. B. Clavero Salvador para el que la ley de 25 de octubre es como «*la cuadratura del círculo y además redomada*», entiende que ésta sólo se aplicó en la ley de fueros de 16 de agosto de 1841 «*que por mucho que esté mitificada como origen de la actual autonomía foral (navarra), históricamente fue una verdadera rendición de Fueros ante el estatalismo español*»<sup>181</sup>. G. Monreal Zia en el debate ya mencionado subraya cómo el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839 venía ya anunciado en el artículo 144 de la Constitución de Bayona por el que unas cortes examinarían los fueros de los 4 territorios forales, pero señala –pienso que acertadamente– que en la ley de 1839, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya asumían la unidad de la monarquía española pero no la novedad que ahora se introduce de la unidad constitucional. Navarra sí aceptó esta unidad constitucional, y en el prólogo del decreto provisional de Fueros de noviembre de 1840 así lo expresa el ministro que ha negociado con los navarros, conducta que quería siguiesen los alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos, unidad constitucional que se impondría ya a los 4 territorios forales en 1876<sup>182</sup>.

Es obvio que, en Navarra, como resultado de la guerra, se impuso la nueva clase liberal. Los intereses de los hacendados ribereños a favor del libre co-

<sup>181</sup> CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Constitución en común..., *op. cit.*, p. 676.

<sup>182</sup> MONREAL ZIA, G. Otra reflexión en el debate ya mencionado a la ponencia de CORONAS GONZALEZ, S. M., En torno al concepto..., *op. cit.*, pp. 519-520.

mercio con la monarquía, sin embargo, se remontan a mediados del siglo XVIII, afianzándose a finales de esta centuria. La maraña de estos hacendados traspasó, vía matrimonios y negocios, sus límites ribereños. En esta última guerra, sobre todo, pero también, desde la Convención, guerra de la Independencia y realista, surgió, en Navarra, una casta militar, que se enlazó con las más poderosas familias. Unas y otras inician la optimización de sus patrimonios con la incipiente desamortización de Godoy. También se beneficiaron de la financiación de las mencionadas guerras, accediendo a los bienes comunales de los municipios. Pero, sobre todo, completaron su éxito económico con la desamortización de Mendizábal, que si, por una parte, permitió ganar la guerra a los liberales, proporcionó a los navarros de esta tendencia suculentos beneficios, sin despreciar las generosas ganancias que el suministro de tropas, en el territorio, proporcionó a los asentistas surgidos principalmente de esta nueva clase.

El levantamiento de O'Donnell<sup>183</sup>, explica esta tendencia al entendimiento en la sociedad vasca entre los elementos más moderados de ella. Aquí se advierte la proximidad ideológica de los moderados del carlismo y del liberalismo. Pero también su fracaso refleja la pujanza de un liberalismo progresista en el País Vasco que tardaría algunos años en doblegarse. Es cierto que la insurrección fracasó primero en Madrid (7 de octubre de 1841), pero también lo es que en País Vasco no tuvo la respuesta que se esperaba. En Pamplona (octubre de 1841), dueño O'Donnell de la Ciudadela, ve enseguida movilizada a la milicia nacional. Hubo claudicaciones a favor de O'Donnell, pero también resistencia a los bombardeos de la Ciudadela desde la Torre de San Lorenzo. La lista nominal hace referencia a 65 milicianos que lucharon desde la Torre: oficiales y suboficiales, 16; milicianos, 38; ciudadanos no-milicianos, 9 y 2 cornetas. Hubo dos muertos y doce heridos. Hay una lista de 34 personas más o menos comprometidas con O'Donnell, o asustados por la situación crítica de Pamplona, que abandonan la ciudad pero han de dejar fiadores para hacer frente a las exacciones. Pero, sobre todo, hay un documento que explica magníficamente la ideología y sociología del levantamiento. Madoz, jefe político de Navarra, que con L. Sagasti libraron a Pamplona del dominio de O'Donnell, presenta su dimisión por las presiones de ciudadanos pamploneses que no quieren se expulse a nadie de la ciudad una vez sofocado el levantamiento. Se le contesta primero negándole su renuncia, pero también se le pide relación nominal de los individuos a los que se les ha dado pasaporte para otros puntos de España, «*expresando las causas y motivos que haya habido*» en cada caso. Pues bien, esto se hizo

---

<sup>183</sup> MENCOS, Joaquín Ignacio (Conde de Guenduláin), *Memorias (1799-1882)*, Pamplona: Aramburu, 1952, pp. 43-50; DEL CAMPO JESUS, Luis, *Pamplona durante la regencia de Espartero (Septiembre 1840-Junio 1843)*, Pamplona, 1985.

con todo rigor en varias sesiones del ayuntamiento pamplonés, con la filiación política y calidad de cada persona<sup>184</sup>. Se les califica como muy comprometidos en el levantamiento y con mucha influencia en su entorno socio-político. Son de ideología carlista o liberal moderada pertenecientes a distintas profesiones y también a la Milicia Nacional. En concreto, de 72 personas, hay 43 carlistas y 29 moderados (liberales). Entre los carlistas hay 3 canónigos y 13 clérigos más; sin especificar la profesión hay 17; escribanos, 2 y el escribiente del obispo; un abogado que sirvió a Don Carlos en Estella; un licenciado relator, y personalidades como Joaquín Lecea, corregidor de Don Carlos en Vizcaya; Ángel Sagaseta de Ilúrdoz, «*carlista consumado y hombre de mucha influencia por sus relaciones y riqueza... e íntimo amigo de Zumalacárregui*». Los canónigos y clérigos fueron conspiradores en la guerra carlista; Nazario Sagaseta «*carlista perseguidor de liberales*», etc. Con estas expresiones y otras calificaciones bien expresivas que los sitúan entre la crema del carlismo de la guerra. De los que califica de ideas moderadas (liberales), 29: 18 son milicianos nacionales; 5 sin especificar; 1 presbítero; 2 magistrados; 1 funcionario público y personalidades como la de Carriquiri y Pedro Ribed; José Churruca «*magistrado depuesto en tiempo del pronunciamiento por su oposición a la junta y por sus ideas moderadas*»; Benito Ribed «*hermano de D. Juan Pablo Ribed, de ideas moderadas*» y así las demás personas. Precioso documento que demuestra el carácter del levantamiento contra Espartero, al menos en Pamplona y, por extensión, al País Vasco<sup>185</sup>. Es decir, se unen los carlistas (al menos en este momento) con los liberales moderados en la línea de la transacción política, que llevó al Convenio de Vergara, y que pretendía el mantenimiento del sistema foral sin las trabas que lo hacían inactual. De esta forma, la oligarquía tradicional, compartida por tradicionalistas y liberales moderados reformistas, seguiría dominando en el País Vasco-navarro, como realmente sucedió tras la caída de Espartero.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ANGULO Y HORMAZA, José María de, *La abolición de los fueros e instituciones vascongadas*, Bilbao: Tipografía de José de Astuy, 1886.

AZCONA Y DÍAZ, José María, *Zumalacárregui, estudio crítico de las fuentes de su tiempo*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1946.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba, Casimiro Loizaga Vildosola: la definición de los principios del régimen foral de Bizkaia o del régimen

---

<sup>184</sup> AMP (Archivo Municipal Pamplona), *Milicia Nacional* (1841).

<sup>185</sup> AMP, *Guerra. Asuntos Políticos* (1841).

- constitucional en el marco de la Constitución española de 1837 para lograr su articulación y compatibilidad (1782-1841), *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 219-249.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.
- BURGOS, Javier de, *Anales del reinado de Isabel II*, Madrid: Tipografía Mellado, 1850.
- CAMPIÓN, Arturo, *Discursos políticos y literarios*, Pamplona: Imprenta y Lib. de Erice y García, 1907.
- CASTRO ÁLAVA, José Ramón, *Yanguas y Miranda, una vida fecunda al vaivén de la política*, Pamplona: Gómez, 1963.
- CAYETANO SOLER, Miguel, Estado de la Real Hacienda en el año de 1798 por el Sr. D.... *Real Academia de la Historia, Colección Sempere*, Tº X, fols. 211-241.
- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Constitución en común entre cultura y escritura: encrucijada gaditana de los Fueros vascos, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 613-661.
- CORONA, Carlos, *Revolución y reacción en el reinado de Carlos IV*, Madrid: Rialp, 1957.
- CORONAS GONZÁLEZ, Santos Manuel, Constitucionalismo histórico y neoforalismo en la historiografía del siglo XVIII, *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 83-118.
- En torno al concepto de constitución histórica española, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 481-499.
- CUADERNOS de las leyes y agravios reparados por los Tres Estados del Reino de Navarra*, Pamplona: Aranzadi; Diputación Foral de Navarra, 1964.
- DE LA TORRE, Joseba, Aproximación al endeudamiento municipal en Navarra durante la guerra de la Independencia: la ley de privatización de bienes concejiles en las Cortes de 1817-1818. En *I Congreso de Historia de Navarra en los siglos XVIII-XIX y XX*, Príncipe de Viana, Anejo 4/1986, pp. 345-366.
- Lucha antifeudal y conflictos de clase en Navarra, 1880-1850*, Bilbao: Universidad País Vasco, 1992.
- El fraude en la transición a una nueva fiscalidad: Navarra: 1808-1811. En *Hacienda Pública Española, monografías*, 1, Madrid: Instituto Estudios Fiscales, 1994, pp. 89-101.
- Coyuntura económica, crédito agrícola y cambio social en Navarra, 1750-1850, *Noticiario de Historia Agraria*, 7 (1994), pp. 109-129.

- DEL CAMPO JESUS, Luis, Pamplona tres lustros de su historia (1828-1823), II, *Príncipe de Viana*, 163 (1981), pp. 550-559.
- DEL RÍO ALDAZ, Ramón, *Las últimas Cortes del reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián: Haramburu, 1985.
- DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN, Javier María, *La desamortización de Mendizábal en Navarra (1836-1851)*, Madrid: CSIC, 1975.
- Burguesía liberal Navarra y desamortización. En *I Congreso de historia de Navarra en los siglos XVIII-XIX y XX*, Príncipe de Viana, Anejo 4/1986, pp. 453-465.
- Interpretaciones de la crisis del Antiguo Régimen. En *Actas del II Congreso Mundial Vasco. Edad Moderna y Contemporánea, IV*, San Sebastián: Gobierno Vasco; Txertoa, 1988, pp. 221-243.
- ECHAVE-SUSTAETA, Eustaquio de, *El partido carlista y los fueros*, Pamplona: El Pensamiento Navarro, 1914.
- FERNÁNDEZ, Roberto, *Manual de historia de España*, 4. Siglo XVIII, Madrid: Historia 16, 1993.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO Y FERNÁNDEZ, Emiliano, *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco 1100-1850*, Madrid: Siglo XXI, 1974.
- GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario, Hacienda real y haciendas forales en el País Vasco (siglos XVI-XVIII), *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 425-460.
- GARRÁN Y MOSO, Justo, *El Sistema foral de Navarra y Vascongadas*, Pamplona: Aramburu, 1935.
- GUIARD LARRAURI, Teófilo, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, IV, 1912, reed. Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1971.
- HERMIDA, Benito Ramón de, *Breve historia de las Cortes, Gobierno o llámese constitución del reino de Navarra*, Cádiz: Impr. de Niel, 1911.
- HERR, Richard, *España y la revolución del siglo XVIII*, Madrid: Aguilar, 1958.
- Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV, *Moneda y Crédito*, 118 (1971), pp. 37-100.
- HUICI GOÑI, María Puy, *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid: Rialp, 1963.
- JURETSCHKE, Hans, Concepto de Cortes a comienzos de la guerra de la Independencia. Carácter y actualización, *Revista de la Universidad de Madrid*, vol. IV, núm. 15 (1955), pp. 369-405.
- Supuestos históricos e ideológicos de las Cortes de Cádiz, *Nuestro Tiempo*, 18 (1955), pp. 13-15.

- LAFUENTE, Modesto, *Historia de España*, XXI, Barcelona: Montaner y Simón, 1890.
- LANA BERASAIN, José Miguel, La desamortización foral (1834-1861), *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. 401-436
- MARTIN, Andrés, *Historia de la guerra de la División de Navarra contra el intruso sistema constitucional y su gobierno revolucionario por... cura párroco de Ustárroz*, Pamplona: Imprenta de Javier Gadea, 1825.
- MENCOS, Joaquín Ignacio (Conde de Guenduláin), *Memorias (1799-1882)*, Pamplona: Aramburu, 1952.
- MESA-MOLES SEGURA, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.
- MIRANDA RUBIO, Francisco, *La guerra de la Independencia en Navarra. La acción del Estado*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana; CSIC, 1977.
- MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concerto Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 647-708.
- MONTOYA, Pío de, *La intervención del clero vasco en las contiendas civiles (1820-1823)*, San Sebastián: Gráficas Izarra, 1971.
- MUTILOA POZA, José María, *La Desamortización Eclesiástica en Navarra*, Pamplona: Eunsa, 1972.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, Los orígenes de la administración pública española, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 531-549.
- OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la guerra de la Independencia*, Pamplona: Imprenta, Librería y Encuadernación de N. Aramburu, 1910.
- ORTIZ DE ORRUÑO, José María, *Álava durante la invasión napoleónica. Reconversión fiscal y desamortización*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1983.
- PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil y de los partidos Liberal y Carlista*, Madrid: Felipe González Rojas, 1889.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona: EUNSA; Príncipe de Viana, 1968.
- Tensiones de Navarra con la Administración Central (1778-1808)*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana; CSIC, 1974.
- Fueros, liberalismo y carlismo en la sociedad vasca (1770-1841). En *Congreso de Historia de Euskal Herria, II Congreso Mundial Vasco*, Tº IV, San Sebastián: Txertoa, 1988, pp. 301-330.

- Actitudes políticas en Navarra durante la guerra de la Convención, *Príncipe de Viana*, 189 (1990), pp. 113-118.
  - Navarra y la administración central (1637-1648), *Cuadernos de Historia Moderna*, 11 (1991), pp. 149-176.
  - Instituciones y comercio en Navarra en la segunda mitad del siglo XVII, *Príncipe de Viana*, 196 (1992), pp. 443-479.
  - La guerra de Sucesión en Navarra, I: Financiación de la misma y capitalización de los asentistas autóctonos (1705-1711), *Príncipe de Viana*, 208 (1996), pp. 359-386.
  - Guerra de Sucesión en Navarra, II: Aspectos políticos e institucionales (1705-1711), *Príncipe de Viana*, 215 (1998), pp. 801-826.
  - El tratamiento de la Libertad de Comercio y las Aduanas en Navarra (1717-1841), *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 129-190.
  - Los intentos de extensión en Navarra del servicio militar (siglo XVII), *Iura Vasconiae*, 4 (2007), pp. 367-387.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El pensamiento del despotismo ilustrado*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1953.
- SARRAILH, Jean, *La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- SIMÓN SEGURA, Francisco, *La desamortización española en el siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1973.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona: Ariel, 1983.
- URQUIJO GOITIA, Mikel, Fermín Lasala Collado: del Fuerismo Liberal al conservadurismo canovista (1832-1917), *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 343-359.
- USUNÁRIZ GARAYOA, Jesús María, Mayorazgo, vinculaciones y economías nobiliarias en la Navarra de la edad moderna, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 383-424.
- De los señoríos del XV al ocaso del régimen señorial en Navarra, *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. 185-223.
- VALES REALES, *Recopilación de todas las Providencias respectivas a... expedidas desde MDCCLXXX*, I, Madrid, 1802.
- VILLARES, R. en la crítica al libro de B. BODINIER, R. CONGOST y P. F. LUNA, *De la Iglesia al Estado. Las desamortizaciones de bienes eclesiásticos en Francia, España y América Latina* (Zaragoza, PUZ, 2010), en *Historia Agraria*, 54 (2011), pp. 200-201.

YANGUAS Y MIRANDA, José, *La contragerigonza o refutación jocoseria del 'Ensayo histórico-crítico sobre la legislación navarra'*, Pamplona, 1833 (reed. Pamplona: Aranzadi; Diputación Foral de Navarra, 1966).

ZABALTZA PÉREZ-NIEVAS, Xabier, La Vasconia peninsular y la organización territorial española, *Iura Vasconiae*, 5 (2008), pp. 341-381.

ZUAZNAVAR, José María, *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, Pamplona: Viuda de Rada, 1820-1821. 2ª ed.: San Sebastián: Imprenta de Ignacio Ramón Baroja, Primera parte, 1827, Parte segunda, 1827, Parte tercera, libro primero, 1828, Parte tercera y última, libro segundo, 1829. 3ª ed.: Pamplona: Aranzadi; Diputación Foral de Navarra, 1966.