

NATURALEZA DE LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841 E IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL EN NAVARRA

1841eko abuztuaren 16ko legearen natura eta Nafarroako sistema
konstituzionalaren ezarpena

Nature of the Law of 16 August 1841 and introduction of the
Constitutional system in Navarre

Xabier IRUJO AMETZAGA
University of Nevada, Reno

Fecha de recepción / Jasotze-data: 09-05-2012

Fecha de aceptación / Onartze-data: 23-07-2012

El presente artículo trata sobre el significado político de la Ley de 16 de agosto de 1841, sus bases doctrinales, ejecución y consecuencias, tanto para la desaparición de Navarra como Estado como para los navarros en su tránsito de naturales y habitantes de un reino soberano a ciudadanos del Estado español.

Palabras Clave: Ley de 16 de agosto de 1841. Navarra. Poder ejecutivo. Derecho administrativo municipal. Poder legislativo. Poder judicial. Comunales. Autonomía fiscal.



Artikulu honek 1841eko abuztuaren 16ko legearen esanahi politikoaren inguruan datza, eta baita bere oinarri doktrinalen, burutzearen eta ondorioen inguruan ere, alde batetik Nafarroaren Estatuaren desagertpenari erreparatuko zaio, eta bestetik nafarrentzat erresuma subirano baten kide natural eta biztanle izate-tik Espainiako estatuaren hiritarrak izateko ibilbidea aztertuko da.

Giltza hitzak: 1841eko abuztuaren 16ko legea. Nafarroa. Botere betearazlea. Udal Zuzenbide administratiboa. Botere legegilea. Botere judiziala. Komunalak. Autonomia fiskala.



This article is about the political significance of Law of 16 August 1841, their doctrinal bases, execution and consequences, not only for the disappearance of Navarre as a State but also for navarrese people in their transit from a sovereign Kingdom's natives and inhabitants to citizens of the Spanish State.

Key words: Law of 16 August 1841. Navarre. Executive power. Municipal administrative law. The legislature. Judiciary. Communal. Fiscal autonomy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES LEGALES Y PRECEDENTES INMEDIATOS. III. DESMEMBRACIÓN DEL EJECUTIVO NAVARRO. IV. ADMINISTRACIÓN LOCAL, FUEROS LOCALES. V. MEDIDAS PARA DESMANTELAR EL LEGISLATIVO NAVARRO. VI. DESINTEGRACIÓN DEL PODER JUDICIAL NAVARRO. VII. TIERRAS COMUNALES. VIII. AUTONOMÍA FISCAL. IX. CONSIDERACIONES FINALES. X. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de la Ley de 16 de agosto de 1841 fue dismantelar un reino. Pero dicha Ley no dio lugar a un proceso de desarticulación institucional pactado, ya que Navarra estaba ocupada por las fuerzas del gobierno liberal que entendía que la Constitución de 1837 estaba vigente en Navarra y, en consecuencia, que la disolución del Reino ya se había dado de facto en 1841.

No existen muchos precedentes en la historia contemporánea de Europa de procesos políticos y legales de desmembración de un estado. Un caso similar es el de Escocia en 1707 y de la comparación de ambos procesos deducimos cuestiones de interés para el estudio de este proceso jurídico y político de desmembración del Estado navarro.

Tras la Tercera Guerra con Inglaterra (1649-1651), y la subsiguiente ocupación militar del sur de Escocia, este reino fue incorporado a la Mancomunidad y Protectorado Inglés (*English Commonwealth and Protectorate*). A la ocupación militar y depresión económica, siguieron los tratados de la unión, dos pactos parlamentarios o *Acts of Union* –el de la unión con Escocia aprobado en 1706 por el parlamento de Inglaterra, y de la unión con Inglaterra, aprobado en 1707 por el parlamento de Escocia– mediante los que se promulgó el Tratado de la Unión que se había acordado el 22 de julio de 1706, después de una negociación entre los comisionados que representaron a los parlamentos de los dos estados. La unión de ambas Coronas y parlamentos entró en vigor el 1 de mayo de 1707¹.

¹ BROWNING, Andrew (ed.), *English Historical Documents, 1660-1714*, Oxford: Oxford University Press, 1953, pp. 680-694.

Ambos procesos, el escocés y el navarro, se produjeron tras un conflicto armado y en ambos casos las deliberaciones dieron lugar a la creación de un nuevo orden jurídico, un nuevo estado. En el caso escocés se da un proceso legal de creación orgánica paralelamente al de disolución institucional. Fueron ambos parlamentos, el inglés y el escocés, los que pactaron y aprobaron legítimamente su disolución, ya que eran éstos los órganos soberanos que tenían legitimidad para discutir, aprobar y ejecutar esta solución². En el caso que nos ocupa, los organismos que pactaron la disolución del Reino de Navarra lo hicieron sin concurso de las cortes del reino y, por tanto, completamente al margen de la legalidad. El parlamento de Inglaterra aprobó, al menos de forma simbólica, junto con el escocés, pasar a constituir el parlamento británico, y se creó el Reino Unido, con una nueva simbología y un nuevo vocabulario legal y político, fruto del proceso de convergencia política. La Ley de 1841 ni tan siquiera menciona las Cortes de Navarra, tras 1017 años de historia del reino y alrededor de seis siglos de historia de las Cortes. Y el nuevo estado no incorporó a Navarra, sino que eliminó sus instituciones y anuló sus competencias que fueron absorbidas por las instituciones del nuevo estado español, cuya legalidad se fundamenta en una legislación anterior a la promulgación de la Ley de agosto de 1841³.

El Reino Unido no sería nunca considerado una nación, sino una unión de naciones, un estado⁴. Navarra dejó de existir como reino independiente y el nuevo estado pasó a ser considerado a la luz de la legislación liberal una nación. En este sentido la Ley de agosto de 1841 hace mención al «extranjero» en el contexto de la exportación de la sal (art. 21 de la Ley de 1841) o a las «fronteras» de Navarra en el contexto de la eliminación de las aduanas (art. 16 de la misma ley⁵).

En ambos casos se trata de un proceso político, pero asimismo de un proceso social, cultural y económico, ya que es preciso tener en cuenta que los fueros y leyes de Navarra se remontan en muchos casos hasta 1.000 años de historia legal del reino, más de cuarenta generaciones, y son leyes de naturaleza consuetudinaria.

² IREDELL, Godfrey W., *The Lyon Enchained; A Study of the 1707 Act of Union*, W. Glasgow: Maclellan, 1960, pp. 15-80.

³ RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, Fueros, liberalismo y carlismo en la sociedad vasca (1770-1841). En *Congreso de Historia de Euskal Herria, II Congreso Mundial Vasco*, T. IV, Donostia: Txertoa, 1988, pp. 301-330.

⁴ SCOTT, Paul H., *The Union of 1707: Why and How?*, The Saltire Society, Paul Henderson, 2006, pp. 65-80.

⁵ 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 Ley de agosto de 1841 es una ley destructiva, antes que constructiva, con respecto a Navarra ya que el objetivo de la Ley era convertir al reino navarro en una provincia del estado español, para lo cual los órganos centrales de dicho estado debían absorber las competencias más urgentes de las instituciones navarras, en síntesis las competencias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que fueron transferidas de Navarra a Madrid. Prueba de ello es el hecho que la Ley menciona en diez de los artículos (2, 3, 4, 5, 9, 10, 16, 19, 24 y 26), prácticamente la mitad, que los asuntos referidos en dichos artículos dejarían de ser competencia de las instituciones del Reino de Navarra⁶.

No obstante, numerosas de dichas normas o instrucciones aún no se habían expedido, o no se habían aprobado, o no se aplicaban, por no hallarse nunca más en vigor, por lo que la Ley de agosto de 1841 establece la eliminación de las normas jurídicas del Estado navarro para pasar a ser en todo conformes con lo que se estableciera en un futuro en las Cortes de Madrid o que se arreglarían a la Ley general o a las instrucciones que el gobierno central expidiera para su ejecución, sujetándose –además– a las variaciones que el gobierno estimase convenientes en lo sucesivo⁷. Este hecho provocó que dichas medidas fueran adoptadas por mandos militares de forma extraordinaria, al margen de hecho del ordenamiento constitucional español, fundamentalmente durante los años de guerra en Navarra en los períodos 1833 a 1839 y de 1872 a 1876 y, durante el estado de excepción que vivió el estado entre 1840 y 1843 o, el estado de excepción que vivió Navarra al final de la Segunda Guerra Carlista, hasta 1879.

II. ANTECEDENTES LEGALES Y PRECEDENTES INMEDIATOS

La incorporación legal del reino navarro a la Corona de Castilla, rubricada en las Cortes de Burgos el 11 de junio de 1515 fue sancionada el 7 de julio de 1516⁸. En virtud de las negociaciones que tuvieron lugar tras la conquista y de la legislación que dimanó de aquellos acuerdos, el Reino de Navarra conservó sus antiguos fueros, usos, leyes y costumbres. La Ley 33, tít. VIII, lib. I y la Ley

⁶ MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española, peninsular y ultramarina. Compilación ilustrada de la novísima legislación de España en todos los ramos de la administración pública*, Madrid: Administración, 1869, vol. 6, pp. 803-805.

⁷ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *Carlismo y abolición foral: en torno a un centenario 1876-1976*, Donostia-San Sebastián: Auñamendi, 1976, p. 237.

⁸ LACARRA, José María, *Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley. Paccionada, Príncipe de Viana*, 92-93 (1963), pp. 231-248.

59, tít. II, lib. I, de la *Novísima Recopilación* son muy explícitas a este respecto⁹. En virtud de estas leyes Navarra continuaba siendo un reino independiente con soberanía propia si bien se estableció la sucesión única para ambos reinos, por lo que fueron derogados en la práctica antes que en el papel, los capítulos I y II del tít. IV, lib. I del Fuero General de Navarra. En la práctica ello supuso la concesión a las Cortes de Castilla del derecho de regular la sucesión dinástica en Navarra (pero manteniendo la nomenclatura del reino). Se creó la figura del virrey, jefe militar, mermando las competencias del ejecutivo del Reino de Navarra. Pero se reforzó la Diputación del Reino, cuya existencia consta ya en el año 1450 y con certeza a partir de 1501. No obstante, por lo que respecta a las relaciones exteriores, las dos Navarras mantuvieron sus contactos y acuerdos sobre comunales incluso en los peores años del siglo XVI cuando la guerra enfrentaba a las Coronas de Castilla y de Francia. De igual modo, las Cortes de 1817-18 declararon sin validez la declaración de guerra de Castilla a Rusia en 1799¹⁰ y fue la Diputación de Navarra la que declaró la guerra a Napoleón el 29 de agosto de 1808.

Por lo demás, Navarra mantuvo su propio legislativo y judicial, así como su sistema fiscal, hacienda y moneda propia, en la cual se prohibió grabar la palabra España y se utilizó siempre la nomenclatura real propia de Navarra¹¹. Se mantuvieron las aduanas y se continuó negociando el donativo que tras las dos guerras decimonónicas dará lugar al concierto económico y al sistema de cupos¹². Las últimas Cortes se celebraron los años 1828 y 1829 en Pamplona, donde el duque de Castroterreño, en calidad de virrey de Navarra, juró los fueros del reino en nombre de Fernando III de Navarra (VII en Castilla), tal como consta en las actas de Cortes¹³. Por lo demás, tanto las ciudades como los municipios y

⁹ ELIZONDO, Joaquín de, *Novísima Recopilación de las Leyes del Reino de Navarra*, edic. a cargo de Amparo Zubiri Jaurrieta, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2010, vol. 1, pp. 635-638 y 259-260.

¹⁰ Ley 1 del Cuaderno de Leyes y Agravios Reparados de las Cortes celebradas en Pamplona en 1817 y 1818. *CUADERNOS de las leyes y agravios reparados por los Tres Estados del Reino de Navarra*, Pamplona: Aranzadi; Diputación Foral de Navarra, 1964, vol. 2, pp. 196.

¹¹ GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario, Hacienda real y haciendas forales en el País Vasco (siglos XVI-XVIII), *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 425-460.

¹² Sobre este tema ver, MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldan, El Concierto Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 647-708. Ver asimismo, JIMENO ARANGUREN, Roldan, *Nafarroa eta estatuaren arteko hitzarmen ekonomikoaren testu historikoak: erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: HAEE-IVAP, 2009. Y, RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Tensiones de Navarra con la Administración Central (1778-1808)*, Pamplona: Príncipe de Viana; CSIC, 1974, in toto. Sobre los antecedentes inmediatos, ver asimismo, *ibid.*, Actitudes políticas en Navarra durante la Guerra de la Convención, *Príncipe de Viana*, 189 (1990), pp. 113-118.

¹³ Sobre estas Cortes ver, DEL RÍO ALDAZ, Ramón, *Las últimas Cortes del reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián: Haramburu, 1985. Y, RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, Fueros, libe-

los valles o universidades navarros mantuvieron sus fueros y leyes u ordenanzas tal cual las habían disfrutado hasta entonces.

Los tres estados del Reino de Navarra, reunidos en Cortes en Pamplona el 22 de febrero de 1818, exigieron la retirada de las tropas castellanas y la vuelta a la normalidad legal de la que gozaba el reino, en todos sus aspectos, con anterioridad a la invasión napoleónica. La petición de la Cortes vaticinaba los acontecimientos que tendrían lugar en los años sucesivos y a los que se pretendió dar cobertura legal mediante la Ley de agosto de 1841:

Los tres Estados de este Reino que estamos juntos y congregados celebrando Cortes generales por mandado de V. Magestad decimos: que profanando este nobilísimo suelo con las huestes del usurpador, y precisados sus leales moradores a prestar a sus órdenes una inculpable obediencia pasiva, se miraron igualmente ultrajados sus Fueros, Leyes, usos, costumbres, franquezas, privilegios, libertades y prerrogativas, cediendo todo al impetuoso torrente de la tiranía en cuanto no se hallaban medios para resistirla. Exacciones pecuniarias, servicios personales, prisiones ilegales. Sentencias y egecuciones directamente opuestas al Derecho natural, al positivo, divino, al de gentes y al civil, creacion de nuevos desconocidos tribunales, disminucion de la jurisdiccion depositada por las Leyes en los establecidos por las mismas, supresion de otros, y de la jurisdiccion Eclesiastica contenciosa con, otros innumerables desvarios fueron los eges del abominable dominio, que sucedio al dulce, justo, y amable imperio de nuestras legitimas instituciones y amabilisimos Monarcas.

Expelidos los egercitos enemigos sobrevinieron las victoriosas armas de V. Magestad y aliadas, y aunque desaparecieron de nuestra vista los execrables abortos de iniquidad y opresion que se llevan insinuados, sin embargo, como efecto de la dislocacion general del orden, y como consecuencia de la confusion dimanada de la guerra, urgencias publicas, y multitud de tropas, continuaron ofendidas nuestras Leyes en varios y diversos ramos, y muy especialmente en materias de contribuciones, servicios personales, bagages, alojamientos, esenciones de contribuyentes, y nuevas atribuciones de las autoridades, expidiendose frecuentemente por los gefes militares ordenes manifiestamente opuestas a aquellas, hasta que restablecida por V. Magestad la Dignidad vice-Regia, nuestra Diputacion y Tribunales, y retirados los egercitos, comenzo a renacer lentamente el antiguo deseado orden de cosas, y no siendo justo, que egeplares tan opuestos a nuestra Legislacion puedan citarse en ningun tiempo, no habiendo terminos habiles para numerarlos. Suplicamos rendidamente a V. Magestad se digne declarar nulo y ninguno todo lo obrado en contravencion y quiebra de nuestros Fueros y Leyes hasta el restablecimiento del antiguo orden de cosas,

ralismo y carlismo en la sociedad vasca (1770-1841). En *Congreso de Historia de Euskal Herria, II Congreso Mundial Vasco*, T. IV, Donostia: Txertoa, 1988, vol. 2, pp. 301-330.

y retirada de los egercitos, y que como opuesto a los mismos, no se pueda traer en consecuencia, ni les pare el menor perjuicio, antes bien los Fueros y Leyes se observen segun su ser y tenor. Asi lo esperamos¹⁴.

Resulta difícil explicar que las Cortes que decidieron que no era justo que se ejecutaran disposiciones tan opuestas a la legislación del Reino, decidiera pactar ni más ni menos que su disolución y transferir todos sus derechos a otro estado tan sólo veintitrés años más tarde. Obviamente, será sobre estos aspectos que las Cortes denominaron «egemplares tan opuestos a nuestra Legislacion» sobre los que hará incidencia la Ley de agosto de 1841 en aras de la unidad constitucional del nuevo estado.

Tras el estallido de la Primera Guerra Carlista en 1833 Lord Hay afirmó que, aun cuando Carlos de Borbón fuese hecho prisionero o fuese expulsado, la guerra seguiría, dado que los vascongados luchaban por sus fueros en defensa de sus libertades¹⁵. Ello explica el hecho de que el convenio de Eliot del 27 de abril de 1835 que trataba sobre lo que hoy denominaríamos derechos políticos, sociales, económicos y culturales, se aplicase sólo en los cuatro territorios vascos. El propio Espartero era conocedor de este hecho cuando en 19 de mayo de 1837, tras la ocupación de Hernani, Irun y Hondarribia proclamó que «Vascos: los que os engañan os dicen que peleáis en defensa de vuestros Fueros. No lo creáis. Como General en Jefe del Ejército de la Reina y en nombre de su Gobierno, os aseguro que estos Fueros que habéis temido perder os serán conservados y que jamás se ha pensado en despojaros de ellos¹⁶».

En 1834 la reina gobernadora María Cristina promulgó el estatuto real, que no tenía fuerza de ley en Navarra, pero que procuró se aplicase, insertándolo en el *Boletín Oficial de Pamplona*, en línea con las medidas arbitrarias adoptadas desde el reinado de Carlos VI (III de Castilla). La Diputación de Navarra, que se reunió por última vez el 6 de septiembre de 1836, consideró un contrafuero el mero requerimiento de que asistiesen representantes navarros a las cortes celebradas en Madrid. A raíz de esta actitud fue sustituida manu militari el día 7 de septiembre de 1836 por una comisión provincial que daría lugar a la primera diputación provincial tras las elecciones de 1840 formada por Lorenzo Mutiloa (Estella), José María Pérez (Estella), Justo Galarza (Pamplona), Fermín Gamio

¹⁴ Ley 12 de las Cortes de Pamplona de 1817-18. «Se declara nulo y ninguno todo lo obrado en contravención y quiebra de los Fueros y Leyes hasta el restablecimiento del antiguo orden de cosas y retirada de los egercitos». *CUADERNOS de las leyes y agravios, op. cit.*, pp. 218-219.

¹⁵ Sobre la ideología carlista y la relevancia del corpus legal foral en la misma, ECHAVE-SUSTAETA, Eustaquio de, *El partido carlista y los fueros*, Pamplona: El Pensamiento Navarro, 1914.

¹⁶ IRUJO, Manuel, *Inglaterra y los vascos*, Buenos Aires: Ekin, 1945, p. 86.

(Pamplona), Bonifacio Garcés (Olite), Serapio Aguirre (Sangüesa) y Tomás Ar-teta (Tudela)¹⁷.

En el contexto de la primera carlistada, tiene interés la solución política que se barajó en el documento titulado Bases bajo las cuales Navarra y las Pro-vincias Vascongadas seguirán adheridas a la monarquía de Carlos V, incluidas en el *Boletín Oficial de Pamplona*, núm. 26, del domingo 27 de mayo de 1838:

1. Navarra y las Provincias Vascongadas formarán otras tantas repúblicas independientes, federativas de la monarquía española.

2. Cada una de las provincias de Álava y Guipúzcoa, y Señorío de Vizcaya se gobernarán según sus antiguos fueros.

3. Navarra se gobernará también según sus fueros en el estado que tenía cuando se agregó a la Corona de Castilla en el año 1512, con las modificaciones que exijan las circunstancias.

4. Se reformará la representación nacional en la forma que las Cortes acordaren, reunidas según el estado antiguo; pero a votación nominal y no por esta-mentos y a pluralidad absoluta de votos.

5. Habrá un virrey que mandará las armas a nombre del rey sin entrometerse absolutamente en los negocios civiles ni gubernativos. Sus atribuciones prin-cipales serán las de proteger el país y las autoridades cuando éstas lo exigieren para cumplimiento de las leyes.

6. El Virrey será precisamente navarro nombrado por el rey a propuesta de tres que le harán las Cortes.

7. A falta del virrey, no estando reunidas las Cortes, la Diputación del reino nombrará interinamente al que haya de ejercer sus funciones entre los que fue-ran incluidos en la propuesta.

8. El virrey será pagado por el reino: las Cortes designarán su sueldo en cada virreinato.

9. El virrey dará la sanción a los proyectos de Ley a nombre del rey, en la forma que las Cortes acordaren.

10. Navarra mantendrá por sí las tropas de continuo servicio, cuyo número y organización serán objeto de una Ley acordada en Cortes.

11. Las plazas fuertes serán guarnecidas por la Milicia Real, compuesta de naturales del país, mandada por jefes del mismo que nombrará el rey a propues-ta de las Cortes a su Diputación.

12. No podrán entrar tropas españolas en Navarra sin que lo pidan o consien-tan expresamente las Cortes a la Diputación.

¹⁷ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *Carlismo y abolición foral: en torno a un centenario 1876-1976*, Donostia-San Sebastián: Auñamendi, 1976, p. 130.

13. Los jueces de los tribunales superiores serán nombrados por el rey; a su nombre administrarán la justicia, y podrán ser castellanos; pero sus funciones se limitarán a determinar pleitos y juzgar causas criminales que fueren en apelación de los juzgados inferiores con arreglo a las leyes.

14. Los juzgados inferiores serán desempeñados por navarros nombrados por el rey a propuesta de los tres hecha por las Cortes o su Diputación, cuando no se hallaren reunidas.

15. Las Cortes acordarán los subsidios que hayan de darse a la España: los impuestos y contribuciones y todo lo concerniente al comercio interior y exterior, administración de justicia y gobierno político y económico de los pueblos y del reino¹⁸.

Dichas bases nunca fueron consideradas, la guerra continuó hasta 1839 cobrándose la vida de miles de jóvenes en ambos bandos y, a falta de una solución consensuada al conflicto político suscitado por el deseo de abolir las instituciones forales, Navarra al igual que el resto de los territorios forales, tendrían que afrontar una nueva guerra a finales de siglo, entre 1872 y 1876.

Entre el 29 de mayo y el 18 de junio de 1839 el general Rafael Maroto sostuvo varias conversaciones con el delegado del gobierno francés y Nicolas Jean-de-Dieu Soult, jefe del gobierno francés entre el 12 de mayo de 1839 y el primero de marzo de 1840. En el documento fechado en Arramendiaga el 28 de junio se afirmaba que, «queda bien entendido que las Provincias Vascongadas y Navarra conservaran sus Fueros, que debe ser su mayor deseo y el de su General¹⁹». En términos similares negociaron los delegados carlistas con los enviados británicos, entre ellos el referido John Hay. El 29 de agosto de 1839 Espartero y Maroto acordaron en Oñati el fin de las hostilidades y la propuesta de apoyo en las Cortes de Madrid la conservación de los Fueros. Convenio que se ratificó bajo la forma de diez artículos en Bergara el día 31, y fue sancionado mediante el conocido abrazo. El artículo primero expresa que el capitán general Baldomero Espartero ‘recomendaría’ ‘con interés’ al gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las cortes la ‘concesión’ o modificación de los fueros²⁰. Todo ello supone de entrada una posición unilateral, completamente transgresora del ordenamiento navarro y el propio convenio

¹⁸ *Boletín Oficial de Pamplona*, núm. 26, del domingo 27 de mayo de 1838. Archivo Irujo Ametzaga, Doc. núm. 115.

¹⁹ SAINZ DE VARANDA, Ramón, *La Ley Paccionada de Navarra y la vigencia de las normas forales sobre sucesión intestada*, Pamplona: Aranzadi, 1970, p. 32.

²⁰ Sobre este particular ver, AGIRREAZKUENAGA, Joseba y URQUIJO GOITIA, José Ramón (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990.

asume la prerrogativa de las Cortes de Madrid de conceder unos fueros de los que los navarros gozaban desde hacía ocho siglos.

Lógicamente las Cortes de Madrid aprobaron el Proyecto de Ley de Espartero sobre el reconocimiento de los fueros el 25 de octubre de 1939 y el debate parlamentario, en que intervinieron principalmente Lorenzo Arrazola (ministro de gracia y justicia), Juan Martín Carramolino (ministro de la gobernación) y el conde de Ezpeleta, se centró en el concepto de «sin perjuicio de la unidad constitucional²¹». Una dificultad fundamental era que la norma específica de modificación de los fueros de Navarra se producía con arreglo a los intereses de una «nación» y una «constitución» no reconocida en el ordenamiento jurídico navarro, por lo que básicamente era preciso arrancarlo de raíz.

La falta de estabilidad constitucional supuso un obstáculo para la aplicación de la Ley de agosto de 1841. Todavía eran inexistentes o inoperativas algunas de las instituciones que debían ver la luz al amparo de la Constitución de 1837. La norma que regía en Madrid tras el motín de los sargentos de la guardia real en La Granja de San Ildefonso en 1836 era la Constitución de 18 de junio de 1837, que se mantuvo en vigor hasta que el 23 de mayo de 1845 fuera aprobado un nuevo texto constitucional. No voy a entrar a valorar lo que supuso para los navarros la abolición o simple modificación de unas leyes que habían regido las vidas de sus ciudadanos durante mil años para ajustarlas a la norma constitucional nacida de un motín promovido por los sargentos del segundo regimiento de la guardia real tres años antes²². Es preciso tener en cuenta que con anterioridad a la Constitución de 1837, habían sido aprobadas las Constituciones de 1808 (*Acte Constitutionnel de l'Espagne*), la de 1812 y el estatuto real de 1834. Y que sería sustituida sucesivamente por tres nuevas cartas antes de fin de siglo, las de 1845, 1869 y 1876. Sin olvidar los proyectos constitucionales de 1852, 1856

²¹ VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas. Apéndice que contiene las disposiciones legales relativas a las mismas y Navarra*, Bilbao: Imprenta y Encuadernación de Andrés P. Cardenal, 1902, pp. 2-3.

²² PEÑA GONZÁLEZ, José, *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid: Dykinson, 2006, pp. 119-136. Ver asimismo, RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, Fueros, liberalismo y carlismo, *op. cit.*, pp. 301-330. Y, CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., Constitucionalismo histórico y neoforalismo en la historiografía del siglo XVIII, *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 83-111. Como ejemplo de la repulsa que el nuevo sistema suscitó en buena parte de la población en Navarra ver, MARTÍN, Andrés, *Historia de la guerra de la división real de Navarra contra el intruso sistema llamado constitucional y su gobierno revolucionario*, Pamplona: Imprenta de Javier Gadea, 1825. Asimismo, SAGASETA DE ILÚRDOZ, Ángel, Fueros Fundamentales del Reino de Navarra, *Revista Euskara* (1882), pp. 71-80. OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la guerra de la Independencia*, Pamplona: Imprenta, Librería y Encuadernación de N. Aramburu, 1910. OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1923. Desde otra perspectiva, ILARREGUI, Pablo, *Memoria sobre la Ley de modificación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1872.

(non nata) y 1873. En el siglo XX la historia constitucional española ha conocido el orden de Alfonso XIII entre 1923 y 1931, la Constitución de la Segunda República de 1931 y, tras cuarenta años sin constitución, la actualmente vigente de 1978. Esta falta de equilibrio legal dificultó sobremanera como tendremos ocasión de valorar en detalle la mera aplicabilidad de las disposiciones de la Ley de agosto de 1841.

Y, al margen de este hecho, con anterioridad al término de la Primera Guerra Carlista no había unidad constitucional de derecho, ya que Navarra gozaba de plena autonomía en la práctica totalidad de los asuntos de estado, excepción hecha de los asuntos que he reseñado con anterioridad. Dicho de otro modo, Navarra era un estado soberano antes de la aplicación del paquete de órdenes, decretos y leyes aprobados entre 1839 y 1841. El ministro de gobernación, Juan Martín Carramolino, expresó en el debate parlamentario de Madrid del 25 de octubre de 1839 que la unidad constitucional era «la conservación de todos los grandes vínculos, y la concesión de Fueros que proponía la nueva ley²³». Pero jurídicamente no correspondía a las Cortes de Madrid legislar en Navarra y, por tanto, ni conceder fueros, que eran propios de los navarros y habían sido concedidos siglos atrás ni, obviamente, eliminarlos. En este mismo sentido, el Conde de Ezpeleta comentó sobre el concepto «sin perjuicio de la unidad constitucional» lo que sigue:

La Comisión, por su parte, está acorde si se entiende el artículo 1 tal como el ministro de Gracia y Justicia [Lorenzo Arrazola] ha manifestado: si la unidad constitucional no se entiende como régimen constitucional, si se tomara en este sentido, sería una decepción, un engaño, porque sería decir que damos una cosa, no dando nada; entonces no habría nada y las Provincias quedarían reducidas a un estado peor que el de los últimos pueblos de Castilla... Cuál era ese estado [de Navarra] en 1833? El de un Reino independiente unido al antiguo Reino de Castilla, por lo tanto igualmente principal, comparado con él, siendo el lazo de unión de ambos la Dinastía Real, que tenía y tiene el derecho de reinar a la vez en ambos estados, aunque cada uno de ellos se rija a la vez por sus propias y privativas leyes, por sus propios y privativos fueros, que Fueros tiene Castilla como los tiene Navarra, entendiéndose por tales lo único que puede y debe entenderse, esto es, la Constitución orgánica interior y exterior de esos Reinos²⁴.

²³ Sobre el significado legal y político de los conceptos de «unidad nacional», «unidad constitucional» y «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía» ver, *Diario de las sesiones de cortes del senado. Legislatura de 1839. Tomo I, Núm. 16. Sesión del día 20 de octubre de 1839*, Madrid: Imprenta Nacional, 1839, pp. 99-110. Y, *Diario de las sesiones de cortes del senado. Legislatura de 1839. Tomo I, Núm. 20. Sesión del día 25 de octubre de 1839*, Madrid: Imprenta Nacional, 1839, pp. 135-140.

²⁴ *Diario de las sesiones de cortes del senado. Legislatura de 1839. Tomo I, Núm. 15. Sesión del día 19 de octubre de 1839*, Madrid: Imprenta Nacional, 1839, p. 94. Recogido asimismo por, SAINZ DE VARANDA, Ramón, *La Ley Paccionada*, op. cit., p. 35.

A pesar de todo, la Ley de 25 de octubre de 1839 establecía en su artículo primero que se confirmaban los fueros de las provincias vascongadas y de Navarra «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía²⁵». Y, en virtud del artículo segundo el gobierno de Madrid, tan pronto como la oportunidad lo permitiera, y oyendo antes a las provincias vascongadas y a Navarra, propondría a las Cortes de Madrid la modificación indispensable, conciliando los intereses de los navarros con el general de la nación y de la Constitución de la monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que pudieran ofrecerse, dando de ello cuenta a las cortes. Como se desprende de este documento, el proceso de desmembración en Navarra discurre paralelo al proceso de mutilación institucional de los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, por lo que muchas de las disposiciones que emanan de Madrid a lo largo del siglo XIX –como es el caso de esta ley– rigen para los cuatro territorios de forma simultánea.

Al hilo del artículo segundo de la Ley de 25 de octubre de 1839, confirmando los fueros, el gobierno central propuso a las cortes la modificación indispensable de los fueros a fin de conciliar los «intereses» de los navarros con los intereses de la Constitución de la monarquía. En virtud del Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 se dispuso que la diputación provincial de Navarra nombrara dos o más delegados y en virtud del Real Decreto de 28 de noviembre de 1839 se ordenó el nombramiento de la diputación provincial «para negociar el plan de arreglo bajo el cual promete Navarra unirse al resto de la Nación²⁶». El día 3 de marzo de 1840 tomó posesión la primera diputación provincial y en la reunión del primero de abril se creó la comisión formada por Tomás Arteta, Fulgencio Barrera, Fausto Galdeano y Pablo Ilarregui que negoció la modificación de los Fueros de Navarra en Madrid entre junio y diciembre de 1840. El 22 de junio de 1840 el gobierno de Madrid comunicó a la diputación provincial que los miembros de la comisión gubernamental nombrada el día anterior estaría formada por Juan Martín Carramolino del ministerio de gobernación, Santiago Tejada y Modesto Cortázar del ministerio de gracia y justicia y, Mariano Egea y José Crozat del de Hacienda²⁷. El 4 de marzo de 1841, el ministro Manuel Cortina envió a las diputaciones provinciales de los territorios vascos, las «bases capitales» sobre las que tendría lugar la ‘negociación’ de los fueros:

²⁵ CAÑO, Javier, *Teoría institucional del estatuto vasco*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1997, p. 53.

²⁶ SALINAS QUIJADA, Francisco, Examen crítico del amejoramiento del fuero de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 1 (1986), p. 70.

²⁷ OLAVE Y DÍEZ, Serafín, *El pacto político como fundamento histórico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestación legal de la soberanía independiente de Navarra*, Madrid: Imprenta de la Nueva Prensa, 1878, p. 177.

1ª. La obligación de contribuir a las cargas del Estado sin excluir las de sangre, con proporción a nuestra proporción y riqueza. 2ª. La de adoptar el sistema judicial que rige en el resto de la península en su parte orgánica y de procedimiento. 3ª. La de uniformarnos en el método de elegir los Ayuntamientos con todos los demás pueblos de España. 4ª. Se suprimirán las Diputaciones generales y en su lugar se nombrarán Diputaciones provinciales con arreglo a la Ley común. 5ª. Habrá en cada provincia un funcionario superior delegado del gobierno supremo con el título de jefe o corregidor político. 6ª Se establecerán las aduanas en la costa y frontera de Vizcaya y Guipúzcoa²⁸.

Resulta obvio que la negociación discurría de forma paralela a los intereses de Madrid ya que de la mera aceptación de dichas bases se deduce inevitablemente la disolución del Estado navarro.

La primera sesión de trabajo tuvo lugar el día 25 de junio de 1840 y la última el 23 de julio de 1840 en que se aprobó el convenio para modificar los fueros del país navarro²⁹. Este texto legal fue posteriormente examinado y aprobado en todas sus partes «por hallarlo conforme y arreglado a los intereses particulares del país que representa [en referencia a Navarra] y a los generales de la nación [en referencia al estado]». El 7 de diciembre Cortina envió la copia final del concierto a la diputación provincial para su aprobación y ésta «examinando este interesante documento con la reflexión que corresponde a su importancia», «no [pudo] menos que aprobarlo en todas sus partes», en tres días, «por hallarlo conforme y arreglado a los intereses particulares del país que representa [Navarra]». Cinco días más tarde su contenido fue vertido en el decreto provisional de la regencia de 15 de diciembre de 1840, que daba a su articulado el carácter de bases del Proyecto de Ley a presentar para su aprobación en las Cortes de Madrid. Los representantes del gobierno de Madrid no pudieron sino ponderar la capacidad de negociación de los representantes navarros:

[El gobierno] no puede menos de hacer especial mención de la buena fé con que la provincia de Navarra, su diputación y los comisionados de ella se han presentado desde que empezó á tratarse de este asunto y durante las conferencias que para su arreglo definitivo se han tenido³⁰.

A partir de dichas bases se terminó de redactar el Proyecto de Ley en julio de 1841. Una nueva comisión navarra formada por Miguel Alejos, Juan Bautista Alonso, Agustín Fernández de Gamboa, José Francisco Goyeneche, Manuel

²⁸ ARRIETA, Jon; AGIRREAZKUENAGA, Joseba; LARRAZÁBAL, Santiago, 170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839, *Hermes*, 32 (2009), p. 46.

²⁹ OLAVE Y DÍEZ, Serafín, *El pacto político, op. cit.*, p. 178.

³⁰ *Ibid.*, p. 180.

Guibert y Joaquín Íñigo se encargó de su estudio y tramitación³¹. Se inició el trámite parlamentario el 31 de marzo de 1841. Y, tras un sucinto debate, el Congreso aprobó el texto el 16 de julio y, el 9 de agosto se aprobó en el senado sin debate alguno. El 16 de agosto se promulgó la Ley bajo el título de «Ley que organiza la administración general de Navarra», siendo publicada tres meses después en Navarra, el 11 de noviembre de 1841.

En efecto, la Ley de agosto de 1841 que organizó la administración general de Navarra, firmada por Facundo Infante, no puede ser considerada, desde Navarra, una norma jurídica «legal», ya que contradecía todos y cada uno de los resortes legales del corpus jurídico del Reino. Tampoco puede, desde esta misma perspectiva, ser considerada una norma «pactada» ya que ni la diputación ni el consejo del Reino, ni el virrey o el mismo rey, tenían derecho alguno a pactar la disolución del Estado navarro sin la intervención de las Cortes, única institución a la que cabía haber tomado una decisión de esta envergadura. Dicho de otro modo, dicha Ley fue «pactada» por el gobierno central con miembros de una diputación provincial nombrados ad hoc por el propio gobierno que, en virtud del ordenamiento legal navarro, no tenían potestad jurídica para pactar la desmembración del Reino. Tampoco los delegados navarros estaban investidos de autoridad alguna a la luz de las leyes del reino, por lo que resulta muy difícil aceptar que representaban la voluntad de los navarros. El gobierno de Madrid aprobó el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 sobre elecciones en Navarra y vascogadas y la nueva diputación fue elegida conforme a estas nuevas normas³². Y fue esta diputación provincial (que no la Diputación del Reino) la que nombró el primero de abril de 1840 una comisión integrada por cuatro miembros para tratar sobre la modificación de los fueros con el gobierno de Madrid en base al proyecto redactado por el secretario de la diputación, José Yanguas y Miranda.

En resumen, la Ley de agosto de 1841 constituye una medida impuesta en un período post-bélico con la intención de pacificar Navarra y dar cobertura legal a un hecho material y consumado como era la ocupación militar de Navarra y la definitiva desmembración del Reino. El carácter pactado le fue concedido desde Madrid a fin de evitar una nueva guerra, como la que estalló en 1872. Resulta muy difícil hablar de pacto y concordia a la luz de los hechos que tuvieron lugar entre la aprobación de esta Ley y 1872. Y, sin duda, resulta muy difícil explicar el estallido de la guerra en 1872 y el apoyo de la mayoría de los navarros a la causa carlista y, a un mismo tiempo afirmar que los navarros

³¹ MARTÍNEZ BELOQUI, María Sagrario, *Navarra, el estado y la Ley de modificación de fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, p. 33.

³² VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, pp. 75 y 164.

o sus representantes pactaron bona fide el fin de sus instituciones. Sí es cierto que los diputados navarros procuraron rescatar algo de la incineración de los fueros, fundamentalmente en materia civil. Y, asimismo, proteger la propiedad y naturaleza de los comunales y tierras públicas, propiedad de los municipios o del reino. Pero ello no dota de legalidad a la Ley a la luz del ordenamiento jurídico del reino.

En cualquier caso, la tradición legal española subrayó el carácter pactado de dicha Ley y la naturaleza confirmadora, modificadora (evitando el término abolición) y mejoradora de dicha ley. Expresión de este hecho es el título de la Ley de 25 de octubre de 1839 «de confirmación y modificación de los Fueros de Navarra», la Real Orden de 22 de septiembre de 1845 que menciona que la «modificación» de los fueros se hizo «de conformidad» entre el gobierno central y Navarra. La Real Orden de 22 de enero de 1871 afirma que se «pactó» y la Real Orden de 25 de enero de 1871 incide en que el reconocimiento de los fueros fue «pactado en el Convenio de Vergara». En su conjunto, el lenguaje utilizado en las diversas normas que afectaron al sistema foral, tienen una rotunda carga eufemística. Así, en virtud del convenio de Bergara, Espartero se comprometía «formalmente» a proponer a las cortes la «concesión» o «modificación» de los fueros (art. 1). La Ley de 25 de octubre de 1839 «confirmaba» los fueros de las provincias vascongadas y Navarra; la Ley de 16 de agosto de 1841 «modificaba» los fueros de Navarra y el artículo 16 de la misma establecía que las aduanas «permanecerían en la frontera de los Pirineos», dicho de otro modo, las que separaban los dos reinos de Navarra tras los episodios de 1512, si bien ahora bajo administración del gobierno central³³. Se llegó al paroxismo en la redacción de la Real Orden de 28 de noviembre de 1840 por la cual el gobierno central «accede a los deseos de la provincia de Navarra» que solicitaba que en adelante se celebrasen las elecciones de concejales según las leyes electorales del estado, lo cual veían «con satisfacción», como «señal inequívoca de buena fe y lealtad con que el citado cuerpo provincial [diputación] se propone obtener la armonía entre los fueros de Navarra y la Constitución del estado³⁴». Espartero hizo honor a la frase del periodista británico del *Times* Francis C. Cockburn cuando dijo que jamás hay que creer nada hasta que no haya sido negado de forma oficial.

³³ FERNÁNDEZ DE GAMBOA, Agustín, *Breve examen de los decretos de 6 de agosto de 1842 y 24 de enero de 1843, y manifestación del cumplimiento dado al de 15 de septiembre de 1841: exposiciones elevadas al ministerio de hacienda en 25 de marzo, 30 de junio y 15 y 16 de septiembre de 1842 por la dirección general de aduanas, aranceles y resguardos*, Madrid: Aguado, 1843.

³⁴ VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas. Apéndice que contiene las disposiciones legales relativas a las mismas y Navarra*, Bilbao: Imprenta y Encuadernación de Andrés P. Cardenal, 1902, p. 5.

Tras violar los más elementales principios jurídicos del ordenamiento navarro vigente hasta 1841, esta norma constituye teóricamente al menos un pacto que ninguna de las partes, Navarra y el estado, puede incumplir o modificar de forma unilateral. Lo cual no deja de resultar paradójico, sobre todo si tenemos en cuenta que, como ya he mencionado, la Ley de agosto de 1841 establece que las normas jurídicas del Estado navarro pasarían en un futuro a ser en todo conformes con lo que se estableciera en un futuro en las Cortes de Madrid o que se arreglarían a la Ley general o a las instrucciones que el gobierno central expidiera para su ejecución, sujetándose a las variaciones que el gobierno estimase convenientes en lo sucesivo, sin que en este aspecto se mencione la intervención de la diputación provincial ni ninguna otra institución navarra³⁵. Treinta y ocho años más tarde se volvería a recordar en el Congreso de Madrid la generosidad de los representantes navarros, que lo dieron todo sin pedir nada a cambio:

El Ministro que suscribe [Cortina] no puede menos, al referir estos hechos, de hacer especial mención de la buena fe con que la provincia de Navarra, su Diputación y los comisionados de ella se han presentado desde que empezó a tratarse de este asunto y durante las conferencias que para su arreglo definitivo se han tenido [...]. Animados del más vivo deseo de identificarse con la Nación, de que naturalmente forma parte aquella provincia, sus exigencias han sido siempre racionales y prudentes; jamás han insistido en lo que se les manifestaba era opuesto al principio de la unidad, y en todo caso han demostrado de un modo inequívoco su españolismo, y que no fue mentido, ni encubrió siniestras miras el abrazo de Vergara³⁶.

Tal como recoge Juan Cruz Alli, Campi3n expres3 que:

Nabarra cedi3 entonces el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, modific3 su organizaci3n provincial y municipal; traspas3 al Estado sus productos y rentas m3s sagradas; se grav3 con una contribuci3n anual fija, en vez y lugar del donativo voluntario, y acept3 el servicio militar, bajo la forma odiosa de las quintas³⁷.

Es en este contexto en el que cabe enmarcar la interpretaci3n que, desde perspectivas diversas y posicionamientos dispares, hicieron de esta Ley autores como Rodrigo Rodr3guez Garraza, Francisco Salinas Quijada, Jaime Ignacio del Burgo o Rafael Aizp3n que defendieron la naturaleza paccionada de la ley.

³⁵ ESTORN3S ZUBIZARRETA, Idoia, *Carlismo y abolici3n foral*, op. cit., p. 237.

³⁶ *Diario de las sesiones de cortes. Senado. Sesi3n del mi3rcoles 19 de julio de 1876. Legislatura de 1876*, Madrid: Imprenta Nacional, 1877, vol. 2, n3m. 77, p. 1219.

³⁷ CAMPI3N, Arturo, Discursos pol3ticos y literarios, *Obras Completas*, vol. 13, Iru3nea: Mintzoa, 1983, p. 100. En ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Caracterizaci3n y fundamentaci3n de la Ley de 1841 y de los convenios de Tejada Valdosera (1877) y Calvo Sotelo (1927), *Iura Vasconiae*, 6 (2009), p. 538.

Ésta es asimismo la postura del entonces ministro de justicia José Alonso y, obviamente, la de los miembros de la diputación provincial³⁸. Si la Ley fue en efecto pactada, habría que reconocer que los delegados navarros no supieron negociar.

Paralelamente, Araba, Bizkaia y Gipuzkoa fueron afectadas por el Real Decreto de 29 de octubre de 1841, de reorganización de la administración en las provincias vascongadas, y el Real Decreto de 4 de julio de 1844, de modificación de los fueros de las provincias vascongadas, que básicamente introdujeron los mismos o similares cambios en el sistema político de dichos territorios, ya que ambas normas tenían un idéntico fin, el traspaso de competencias de las instituciones forales al gobierno central del naciente estado español³⁹.

Si bien de forma algo desorganizada, la Ley de agosto de 1841 regula la desmembración del ejecutivo y judicial navarros (y obvia el legislativo), impone el servicio de armas masculino universal obligatorio, suprime las aduanas, confisca los réditos de ciertos productos de primera necesidad como la sal y aumenta los impuestos y, concede a la provincia y sus ayuntamientos (bajo el control de la nueva diputación provincial) el mantenimiento de los comunales. La lógica de la Ley es la que sigue:

1. Ocupación militar. Art. 1 sobre la jefatura militar y 15 sobre servicio militar.
2. Jefatura civil. Art. 13 sobre el jefe político.
3. Diputación. Art. 8, 9, 10 y 11.
4. Justicia. Art. 2, 3 y 4 se refieren al sistema judicial, si bien éste no existía propiamente.
5. Organización municipal. Art. 5 y 7 sobre ayuntamientos.

³⁸ Ver, DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1968; *Ley Paccionada de Navarra de 1841: Homenaje al Ministro de gracia y justicia D. José Alonso Ruiz*, Madrid: Ministerio de Justicia, 2004. AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1952. Y, RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona: EUNSA/Príncipe de Viana, 1968. Ver asimismo, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional*. En Martín-Retortillo, S. (ed.), *Derecho público foral de Navarra: el mejoramiento del Fuero*, Madrid: Civitas; Gobierno de Navarra, 1992. Y, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid: Civitas; Centro de Estudios Constitucionales, 1985. Ver asimismo, ALONSO, José, *Recopilación y Comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1964, p. 47. Y una posición similar defendió Luis OROZ ZABALETA en *Legislación Administrativa de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1923, pp. 130-137. Y asimismo Gregorio IRIBAS Y SÁNCHEZ en *Los derechos de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1894, pp. 62-71.

³⁹ VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos*, op. cit., pp. 12-17.

6. Montes y pastos. Art. 6, 10, 14.
7. Impuestos y Aduanas, Arts. 16 a 25.
8. Iglesia. Art. 26⁴⁰.

La mayor parte de las cláusulas incorporadas a la Ley de 16 de agosto de 1841 ya habían sido redactadas y aprobadas tiempo atrás, aunque no todas ellas estaban necesariamente en vigor cuando se rubricó la dicha ley. Así, por ejemplo, los conceptos clave de «soberanía», «nación», «ciudadanía»... estaban incluidos y definidos en la Constitución de 1812 y en la entonces vigente de 1837. Esta carta expresa en su prólogo que «siendo la voluntad de la nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, las Cortes generales, congregadas a este fin, decretan y sancionan la siguiente constitución de la monarquía española». Ninguno de estos conceptos tenía cabida en el ordenamiento jurídico navarro. Ni el de «nación» como sinónimo de «ciudadanía del estado español», ni el de soberanía como sinónimo de «residencia legal y efectiva de la autoridad legal del conjunto de la ciudadanía del estado», ni el de «constitución política» más allá o por encima de los fueros y leyes del Reino, ni el de «cortes generales españolas», ni el de «monarquía española» como sinónimo de «estado español⁴¹». Más aún, el título II de la Constitución de 1812, del territorio de las Españas, su religión y gobierno y de los ciudadanos españoles, establece en el Capítulo I, del territorio de las Españas, que Navarra es una de las posesiones comprendidas en el territorio del estado (art. 10), y que se haría una división «más conveniente» del territorio español por una Ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitiesen (art. 11). Normas posteriores asumen este principio territorial, expresándolo explícita o tácitamente.

Con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1837 los navarros gozaban de carta de naturaleza navarra y el reino poseía sus fronteras sin que nada en la legislación navarra indicase que era posesión comprendida en el territorio de un estado. No obstante, en virtud del artículo primero de la Constitución de 1837 en adelante serían considerados «españoles» 1) todas las personas nacidas en los dominios de España y 2) los hijos de padre o madres españoles, aunque hayan nacido fuera de España. El propio concepto de «España» era extraño al ordenamiento navarro pero estos principios y otros conceptos políticos elementales presentes en las Constituciones de 1812 y 1837, así como

⁴⁰ MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española, peninsular y ultramarina. Compilación ilustrada de la novísima legislación de España en todos los ramos de la administración pública*, Madrid: Administración, 1869, vol. 6, pp. 803-805.

⁴¹ CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., En torno al concepto de constitución, *op. cit.*, pp. 481-499.

en el Estatuto real de 1834, estaban de hecho incorporados, a priori, a cualquier documento legal que surgiera del proceso de negociación de la diputación provincial y los representantes del gobierno central.

III. DESMEMBRACIÓN DEL EJECUTIVO NAVARRO

En 1841 actuaba como gobernador del reino (regente) María Cristina, viuda de Fernando III. Con arreglo al sistema legal navarro, María Cristina no era reina, ya que no había jurado los fueros. Tampoco lo era su hija Isabel. No obstante, la Constitución de 1837 establecía en su prólogo que era «Reina de las Españas» por la gracia de Dios y la Constitución de la «monarquía española». No había lugar tampoco para el título de «reina de las Españas» en el ordenamiento jurídico navarro ni para el concepto de «Monarquía española».

La Constitución de 1837 regía en el título VI (arts. 44 a 49), del rey, cuáles eran los derechos y deberes del monarca y, en el título VII, de la sucesión de la Corona (arts. 50 a 55), sobre el trono de las Españas, dando por hecha la supresión del título de «Rey de Navarra». Dicha Constitución incluye asimismo otros preceptos extraños al ordenamiento navarro, como que la persona del rey fuera sagrada e inviolable, y no sujeta a responsabilidad judicial, siendo los únicos responsables los ministros del gobierno (art. 44).

Si bien ni la regente María Cristina ni su hija Isabel podían ser consideradas reinas ni regentes del Reino de Navarra, tampoco podía serlo Espartero, dado que éste se hizo con la regencia del gobierno de Madrid el 17 de octubre de 1840 al margen del ordenamiento constitucional y tan sólo posteriormente fue declarado regente por las cortes el 8 de marzo de 1841, desplazando a la reina María Cristina del gobierno. El 23 de julio de 1843 fue depuesto a raíz de la insurrección moderada y en noviembre Isabel fue declarada mayor de edad. Desde Madrid, y de forma unilateral, se había dado por extinta la Corona de Navarra. En cualquier caso todos estos nombramientos y deposiciones efectuados entre 1840 y 1841 se llevaron a cabo por encima de la legalidad española, por lo que, obsta decir, tampoco podían ser considerados nombramientos legítimos a la luz del ordenamiento navarro.

El preámbulo de la Ley de agosto de 1841 es muy significativo: «Doña Isabel II, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas, y en su Real nombre D. Baldomero Espartero, Duque de la Victoria y de Morella, Regente del Reino⁴²». En virtud de la genealogía

⁴² TAMAYO SALABERRIA, Carlos y TAMAYO SALABERRIA Virginia, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1981, pp. 1-2.

dinástica vigente en el Reino de Navarra hasta entonces Isabel habría sido Coronada como Isabel I tras jurar los fueros. El texto hace mención a la monarquía española, inexistente hasta entonces, ya que ningún rey anterior había sido, a la luz de la legislación castellana o navarra, de derecho, ni «rey de las Españas» ni «rey de España».

Y a la eliminación de la Corona siguió en pura lógica la eliminación de la figura del virrey. Ocuparon el cargo de virrey actuando como capitanes generales, de forma completamente ajena a la legalidad navarra vigente hasta la promulgación de la Ley de agosto de 1841, sucesivamente Pedro Sarsfield (enero de 1834), Santiago R. Wall (enero de 1834), Jerónimo Valdés (enero-marzo de 1834), Vicente Quesada (marzo-julio de 1834), Juan José Rodil (julio-octubre de 1834), Francisco Espoz y Mina (octubre de 1834), Manuel Lorenzo (octubre de 1834 a abril de 1835), Jerónimo Valdés (abril de 1835), Manuel Benedicto (abril-julio de 1835), Luis Fernández de Córdova (julio de 1835), Ramón de Meer (julio-septiembre de 1835), Pedro Sarsfield (septiembre de 1835 a marzo de 1836), Ramón de Meer (marzo-agosto de 1836), Pedro Sarsfield (agosto de 1836), Francisco Cabrera (agosto-septiembre de 1836), Baldomero Espartero (septiembre de 1836), y ocho nombres más hasta septiembre de 1839 (R. O. de 30 de diciembre de 1839⁴³). Veinticuatro nombramientos en un período de cinco años.

Con arreglo al artículo 1 de la Ley de agosto de 1841, el mando militar quedaba en Navarra a cargo de un comandante general nombrado por el gobierno central, sin que éste pudiera nunca tomar el título de virrey, ni arrogarse las atribuciones que éstos habían ejercido. Este artículo, como la práctica totalidad de los artículos de dicha ley, se limita a describir la situación existente en Navarra desde al menos 1833. La Constitución de 1837 establecía en el título XIII, de la fuerza militar nacional (arts. 76 y 77), que habría en cada provincia cuerpos de milicia nacional, cuya organización y servicio se arreglaría por una Ley especial y que el rey podría, en caso necesario, disponer de la misma dentro de la respectiva provincia, pero no podría emplearla fuera sino con el consentimiento de las cortes. Por lo que respecta al mando militar, el artículo 15 simplemente se limitó a copiar de forma literal la primera parte del artículo 6 de la Constitución de 1837 estableciendo el servicio militar preceptivo, esto es, la obligación de todo español de «defender la patria con las armas en la mano cuando esté llamado por la ley⁴⁴». Se establecían de este modo las quintas o reemplazos ordinarios y

⁴³ RUBIO, Coro, *Fueros y constitución: la lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Bilbao: Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 1997, p. 145.

⁴⁴ COS-GAYÓN, Fernando; CÁNOVAS DEL CASTILLO, Emilio (eds.), *Diccionario manual de Derecho administrativo español para uso de los funcionarios dependientes de los ministerios de gobernación y fomento, y de los alcaldes de ayuntamientos*, Madrid: Imprenta de los Herederos de Vallejo, 1860, p. 360.

extraordinarios del ejército estando el ejecutivo de la nueva provincia obligado a presentar el cupo de hombres que le correspondiera. Quedaba «al arbitrio de la diputación provincial los medios de hacerlo», dicho de otro modo, la provincia costearía los gastos de la leva.

La Constitución de 1812 regulaba en el capítulo II, del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales, (arts. 324 al 337), que el gobierno político de las provincias residiría en el jefe superior, nombrado por el rey (art. 324) y que en cada provincia habría una diputación provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior (art. 325) compuesta de un presidente, un intendente y siete individuos elegidos en la forma que estableciese una futura Ley (art. 326)⁴⁵. Francisco Cea Bermúdez, que encabezó el gobierno central durante tres meses, ordenó mediante el Real Decreto de 21 de octubre de 1833 al secretario del despacho del ministerio de fomento, Javier de Burgos, plantear y proponer, de acuerdo con el consejo de ministros y siguiendo el modelo francés, la división civil del territorio del estado en provincias, como base de la administración interior y «medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos⁴⁶». El resultado fue el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil de territorio del estado que quedó dividido en cuarenta y nueve distritos denominados «provincias» que tomaron el nombre de sus capitales respectivas excepto las vascas, que conservaron las denominaciones de sus respectivos estados (art. 1). Cada provincia tendría una capital y, Pamplona, con una población de alrededor de 23.000 habitantes, sería de este modo por vez primera capital de Navarra (art. 2). La división de provincias no se entendía limitada al orden administrativo, sino que se arreglarían a ella las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda, si bien no existían leyes que regularan todo ello (art. 4). A la cabeza de cada provincia el gobierno central designaría un jefe político que presidiría el gobierno o diputación provincial⁴⁷.

Tras la aprobación del Estatuto Real de 10 de abril de 1834, el Real Decreto de 9 de junio de 1834 suprimiendo la diputación de los reinos, estableció que, «restablecidas las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía por el

⁴⁵ Sobre los principios del articulado de la Constitución de 1812, se aprobó la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico-político de las provincias, el Real Decreto de 30 de julio de 1814 sobre la supresión de las diputaciones y la instrucción de 3 de febrero de 1823, para el gobierno económico-político de las provincias, ninguno de los cuales fue efectivo en Navarra.

⁴⁶ *El Municipio Constitucional: II Seminario de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pp. 247-268. Sobre la labor administrativa de Burgos ver, MESA SEGURA, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: Publicaciones del IEAL, 1946.

⁴⁷ Sobre la organización territorial del estado ver, ZABALZA PEREZ-NIEVAS, Xabier, *La Vasconia peninsular y la organización territorial española*, *Iura Vasconiae*, 5 (2008), pp. 341-381.

Estatuto Real, y siendo, según este, de la atribución de las cortes generales ya convocadas conocer de las materias que estaban á cargo de la Diputación de los Reinos⁴⁸», las diputaciones de los reinos quedaban suprimidas desde la instalación de las próximas cortes generales, que los que entonces las componían percibirían el sueldo que les correspondiera hasta dicho día, y que el archivo de las mismas se trasladaría a la secretaría de las cortes. Las cuentas pendientes de dichas diputaciones y sus dependencias se remitirían para su examen y aprobación al tribunal mayor de cuentas.

El Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 sobre el modo de constituir y formar las diputaciones provinciales estableció las directrices para la organización y establecimiento provisional de estas diputaciones formadas por miembros electos en cada distrito (merindad en el caso de Navarra) mediante un sistema de elección censitario indirecto y siempre bajo la autoridad o presidencia del jefe político o gobernador civil de la provincia, junto con un intendente o secretario de hacienda⁴⁹. Y, sin tiempo para entrar en vigor, la nueva Constitución de 18 de junio de 1837 estableció en el título XI, de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos (arts. 69 a 71), que en cada provincia (concepto sin definición precisa aún) habría una diputación provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, cuya organización y funciones determinaría la ley.

En este contexto, a la dimisión forzosa de la Diputación del Reino en virtud de la Real Orden de 16 de agosto de 1836, siguió el decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1837, sancionando la Ley de las cortes sobre organización de las diputaciones provinciales, que retomaba básicamente los principios anteriores, de forma provisoria. A pesar de ello, se aprobó la Ley de 6 y 19 de septiembre de 1837 en virtud de la cual se ordenaba cesar a las diputaciones vascas en Navarra y las vascongadas, creando en su lugar las diputaciones provinciales, «con arreglo a la Constitución y a la leyes vigentes» (art. 1)⁵⁰.

Dado que las leyes vigentes mencionadas por la Ley de 6 y 19 de septiembre de 1837 aún no estaban vigentes, el artículo segundo estableció la formación de diputaciones provisionales formadas *ad hoc* y nombradas por el gobierno liberal, bajo la presidencia de un jefe político cuyas competencias no regulaba la ley, por lo que se presumían muy amplias, máxime en un escenario bélico como era aquél. Amplias fueron asimismo las competencias de los intendentes, fundamentalmente bajo la regencia de Espartero, entre 1840 y 1843. El Real Decreto

⁴⁸ *Diario de las sesiones de cortes. Legislatura de 1834 a 1835. Apéndice al Núm. 13*, Madrid: Imprenta Nacional, 1865, p. 13.

⁴⁹ *El Municipio Constitucional: II Seminario de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 311.

⁵⁰ VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos, op. cit.*, pp. 1-2.

de 16 de noviembre de 1839 sobre juntas y diputaciones forales, estableció en su artículo 4 que la provincia de Navarra nombraría, «desde luego y por el método establecido para las diputaciones provinciales», una diputación compuesta de siete miembros, nombrado uno por cada merindad y dos por las dos merindades de mayor población (Pamplona y Estella⁵¹). La norma estableció en este caso que «las atribuciones de esta diputación serán las que por fuero competían a la Diputación del Reino», algo que no tenía cabida en el ordenamiento español de la época, bajo la Constitución de 1837, por lo que el artículo rubrica, «todo sin perjuicio de la unidad constitucional». El artículo quinto establecía que las elecciones de los diputados se llevarían a cabo de acuerdo con «las leyes generales del resto de la Península» y, por último, de acuerdo con el artículo 7, la diputación provincial así constituida nombraría dos representantes para negociar con el gobierno central la modificación de los fueros.

A fin de hacer frente al vacío legal que dejaba la abolición del sistema foral en numerosos ámbitos de la administración del antiguo Estado navarro, la regencia provisional dictó por medio del Real Decreto de 15 de diciembre de 1840, literalmente, «varias disposiciones que habían de regir provisionalmente en Navarra, hasta que, por medio de una ley, se verificase la modificación de sus fueros, ensayándose así las variaciones concertadas con los comisionados de dicha provincia antes de que fuesen sancionadas por la ley⁵²». Esto es, se imponía un nuevo orden sin que existieran alternativas legales reales mediante un decreto y de forma unilateral. Y, parafraseando o incluso transcribiendo letra a letra fragmentos de las normas arriba citadas, el artículo octavo de la Ley de agosto de 1841 se limitó a dar cobertura legal a una situación existente de facto pero sin base jurídica a la luz del ordenamiento legal del Estado navarro. Habría una diputación provincial en Navarra compuesta de siete miembros en representación de las cinco merindades, esto es, uno por cada una de las tres de menor población, y dos por las de Pamplona y Estella. En virtud del artículo octavo los diputados serían elegidos en virtud de las leyes electorales «vigentes o que se adopten» para el conjunto del estado, si bien adelanta que los diputados no tendrían sueldo. Y el artículo 11 establecía que estaría presidida por una autoridad política superior nombrada por el gobierno central. Tras hacer mención a la autoridad política superior en el artículo 11, el artículo 13 de la Ley de 1841 menciona que todas las provincias tendrían una autoridad superior política, un jefe político nombrado por el gobierno, sin atribuciones militares. Curiosamente, la Ley incluye un artículo aparte para regular que la vicepresidencia recaería en el

⁵¹ MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española*, op. cit., vol. 5, pp. 661 y ss.

⁵² ESTECHA Y MARTÍNEZ, José María, *Régimen político*, op. cit., p. 534.

vocal decano. La mención de las merindades significa que se mantenían los límites entre ellas, si bien las antiguas merindades como entidades administrativas y los merinos y demás cargos públicos ligados a las mismas, desaparecerían.

La Ley de 1841 no cristalizó, ni ayudó a desarrollar el posterior y farragoso proceso de establecimiento de una norma que estableciera la organización y funciones de los gobiernos provinciales. El Proyecto de Ley sobre organización y atribuciones de las diputaciones de 18 de abril de 1842, fue retirado. Se aprobó la Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de las diputaciones provinciales que sería sustituida por la Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los consejos provinciales. Por la misma se agudizaba una estricta jerarquía legal, manteniendo los jefes políticos nombrados por el rey para las provincias bajo la dependencia del ministerio de gobernación⁵³. Y éstas eran las circunstancias cuando se aprobó la Constitución de 23 de mayo de 1845 que dedicaba el título XI, de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos (arts. 72-80), a repetir que habría en cada provincia una diputación provincial, elegida en la forma que determinase una futura ley y compuesta del número de individuos y con la organización y atribuciones que ésta señalase. En virtud de la Real Orden de 21 de julio de 1845 se creó en Navarra un consejo provincial en línea con la Ley de abril sobre organización y atribuciones de estos consejos. El Consejo provincial de Navarra, órgano asesor del gobernador civil, estaría, como en el resto de las provincias, formado por cinco miembros nombrados por el gobierno central con atribuciones en materias judiciales y, en oposición a lo estipulado en la Ley de agosto de 1841, aprovechamiento de comunales y límites municipales.

No tiene sentido analizar los numerosos y sucesivos decretos que se sucedieron entre 1845 y 1882, ya que de un lado se ajustan a las ideas básicas contenidas en las regulaciones anteriores y, fundamentalmente, porque, como he indicado, todas ellas emanan de las autoridades de Madrid y discurren de forma absolutamente independiente a lo regulado en la Ley de 1841, de modo que la participación de las autoridades provinciales navarras en este proceso es básicamente nula⁵⁴. Tal vez resulta interesante en este sentido subrayar el

⁵³ VALERO TORRIJOS, Julián, *Los órganos Colegiados: Análisis Histórico de la Colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2002, p. 251.

⁵⁴ Podemos citar la Ley de 25 de septiembre de 1863, de gobierno y administración de las provincias; el Real Decreto de 25 de septiembre de 1863, aprobando el reglamento para la ejecución de la Ley provincial de 1863. El Reglamento de 25 de septiembre de 1863 para la ejecución de la Ley provincial de 1863, sobre las atribuciones de los subgobernadores; el reglamento de 22 de octubre de 1866, sobre la ejecución de la Ley provincial de 1863; la Ley orgánica provincial de 21 de octubre de 1868; el título VIII, de las diputaciones provinciales y ayuntamientos (art. 99), de la Constitución de 1869 y, la Ley provincial de 20 de agosto de 1870.

hecho de que el artículo 99 de la Constitución del 1 de junio de 1869 continúa rigiendo que «la organización y atribuciones de las diputaciones provinciales y ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes» y expresa, en referencia a las diputaciones provinciales vascas, en su apartado cuarto que la Ley permite la intervención del rey, y en su caso de las cortes, en las decisiones de las referidas diputaciones, para impedir que éstas y los ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes del estado; asimismo, el apartado quinto subraya que la determinación de las facultades de estas diputaciones en materia de impuestos nunca deben hallarse en oposición con el sistema tributario del estado. En línea con estos preceptos se eliminó el consejo provincial de Navarra (que había sido creado en virtud de la Real Orden de 21 de julio de 1845) y se aprobó el Real Decreto de 21 de enero de 1871, de organización de la diputación provincial de Navarra, formada por siete vocales elegidos por los cinco partidos judiciales en que había sido dividida la provincia (art. 1), y con las atribuciones que le correspondían de acuerdo con la Ley de 20 de agosto de 1870 (art. 3)⁵⁵.

Y el título X, de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos, de la Constitución de 30 de junio de 1876 (arts. 82-84) reguló una vez más que en cada provincia habría una diputación provincial, elegida en la forma que determinase una futura ley y compuesta del número de individuos que ésta señalase (art. 82) y que la organización y atribuciones de las mismas se regirán por sus respectivas leyes (art. 84) que se ajustarían a los principios similares a los implementados en la Constitución de 1869, esto es, intervención del rey y, en su caso, de las cortes, para impedir que las diputaciones provinciales se extralimitasen en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes del estado y que, la determinación de sus facultades en materia de impuestos no se hallen nunca en oposición al sistema tributario del conjunto del estado. Las Leyes de bases de 16 de diciembre de 1876, la Ley provincial de 2 de octubre de 1877 y, fundamentalmente, la Ley provincial de 29 de agosto de 1882, acabarían tras el término de la Segunda Guerra Carlista, por imponer el sistema de organización territorial constitucional en Navarra.

Al amparo de la cierta autonomía que la Ley de agosto de 1841 permitía a la diputación provincial del nuevo régimen, se creó el consejo administrativo de

⁵⁵ El Real Decreto de 25 de enero de 1871 reguló lo propio para Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, si bien Mateo P. Sagasta firmó el decreto de 25 de enero de 1871 por el que suspendía las elecciones para las diputaciones provinciales de febrero de 1872 (art. 1) y ofrecía a las mismas la oportunidad de exponer cuáles de las disposiciones integradas en las leyes orgánicas de 20 de agosto sobre diputaciones eran manifiestamente contrarias a los fueros de estos territorios (art. 3). Pero, tras la guerra de 1872-76, el Real Decreto de 5 de mayo de 1877, y la Real Orden de 12 de diciembre de 1877 establecieron la organización y atribuciones de las diputaciones de las tres provincias de acuerdo con la Constitución de 1876.

Navarra en 1898, ente encargado de elaborar los presupuestos, de la emisión de deuda y de revisar los libros de cuentas de la provincia. El consejo estaría compuesto por los cinco principales contribuyentes de Navarra y siete miembros en representación de los distritos de Agoitz, Estella, Los Arcos, Pamplona, Tafalla, Tudela y Uharte Arakil.

El artículo 26 de la Ley de 1841 estableció que la dotación del culto y clero en Navarra se arreglaría en consonancia con la Ley general del estado y a las instrucciones que el gobierno expidiese para su ejecución. Lo cual constituía la reorganización de las relaciones con el Vaticano, en adelante en manos del gobierno central.

La rúbrica de la Ley de agosto de 1841 establece por último que «todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad», que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente Ley en todas sus partes. Pero no establece sobre qué normas han sido o van a ser elegidos dichas autoridades ni existían leyes con fuerza de Ley y en vigor que permitieran determinar cuáles eran sus facultades en Navarra. Básicamente, la única autoridad en Navarra en agosto de 1841 era el comandante general de las tropas allí estacionadas o el propio Espartero.

IV. ADMINISTRACIÓN LOCAL, FUEROS LOCALES

Lo dicho hasta aquí sobre las diputaciones y el gobierno de las nuevas demarcaciones del estado, las provincias, se aplica asimismo a la organización municipal. El objeto del articulado sobre organización municipal de la Ley es la desmembración del complejo sistema municipal navarro y la aplicación de un sistema centralizado, organizado de la misma forma que en el resto de las provincias del estado. Al igual que ocurre con las normativas sobre elección, organización y atribuciones de las diputaciones provinciales, cuando entró en vigor la Ley de 16 de agosto de 1841 muchas de las normas en materia de organización municipal habían sido ya aprobadas, si bien fue tal la sucesión de órdenes, decretos y leyes, que ninguna de ellas había tenido aún encaje en Navarra y la mayor parte de ellas, como todas las emanadas al amparo de o en línea con la Constitución de 1812 o del estatuto Real de 1834, habían sido ya derogadas.

Obsta decir que toda la regulación en materia de organización municipal se planificó, organizó, aprobó y ejecutó sin la intervención de las autoridades del Reino de Navarra y de forma completamente independiente a sus instituciones y competencias. En virtud de la legislación vigente en Navarra con anterioridad a 1840, la comisión formada por Arteta, Barrera, Galdeano e Ilarregui que

negoció el texto de la Ley en Madrid en 1840 no tenía competencia legal para hacerlo, ni el gobierno regente tenía autoridad para promulgar el Real Decreto de 15 de diciembre de 1840 que contenía las bases del acuerdo; tampoco tenía competencias la comisión formada por Alejos, Alonso, Fernández de Gamboa, Goyeneche, Guibert e Íñigo encargada del estudio y tramitación de la ley, ni el Congreso o el senado para promulgarla. Ni tan siquiera las Cortes de Navarra tenían autoridad para derogar a su antojo la legislación municipal de las diversas ciudades, villas, lugares y valles del territorio navarro.

La supresión del sistema municipal suponía la eliminación de todos los fueros y leyes municipales privativos de los diversos valles, municipios, villas o ciudades navarras tales como el Fuero y ordenanzas de Estella, Erronkari o Baztan, entre cientos de otras normas que llevaban en vigor, como es el caso de Estella, ochocientos años. No se trata de la simple abolición gratuita –por no ser legal– de textos legales, sino que, teniendo en cuenta que dichas leyes emanaban de costumbres observadas durante siglos y que, por ende, constituían un corpus de derecho consuetudinario, alteraron las vidas de la ciudadanía a las que por tanto afectó, además de políticamente, también social y culturalmente, en un momento de graves cambios económicos, en plena antesala de la revolución industrial.

Siguiendo el modelo francés, la Constitución de Cádiz estableció un sistema municipal uniforme para el conjunto del estado regido por un ayuntamiento integrado por concejales elegidos por sufragio indirecto. El capítulo I, de los ayuntamientos (arts. 309 a 323), del título VI, del gobierno interior de las provincias y de los pueblos, establecía que para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos (art. 309)⁵⁶. El artículo 211 de la instrucción de 3 de febrero de 1823 promovió esta tendencia centralizadora cuando estableció que los alcaldes obedecerían y ejecutarían las órdenes que les comunicase el jefe político de la provincia. En esta misma línea, el Real Decreto de 23 de octubre de 1833, de reforma de la administración local, creó el cargo de subdelegado de fomento del estado en Navarra y, en virtud del anteriormente mencionado Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, se creó la nueva división territorial para el conjunto del estado, centralizada, que convirtió a Pamplona en capital de provincia en virtud de su artículo segundo.

Tras la adopción del sistema constitucional tras la Primera Guerra Carlista, los sucesivos gobiernos afianzaron, entre otras bases normativas, el sufragio

⁵⁶ FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio, *La Constitución de Cádiz, 1812. Y Discurso preliminar a la Constitución*, Madrid: Castalia, 2002.

indirecto censitario como medio de elección, una férrea centralización y, el fortalecimiento del poder ejecutivo central y, por ende, los mecanismos de control del gobierno sobre las entidades locales. La nueva Constitución de 1837 estableció en el título XI, de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos (arts. 69 a 71), que habría ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, nombrados por los vecinos «a quienes la Ley conceda este derecho» (art. 70) cuya organización y facultades serían determinadas por una futura Ley (art. 71). El 3 de febrero de 1838 se presentó el Proyecto de Ley de ayuntamientos para su discusión que, tras un largo proceso sería retomado por el legislativo en 1840, para ser aprobado como Ley municipal de 14 de julio de 1840. Sin llegar a promulgarse, el decreto de 13 de octubre prohibió su ejecución, si bien un posterior decreto de 30 de diciembre de 1843, resucitaría por un breve período la Ley de ayuntamientos de 14 de julio de 1840⁵⁷.

El Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 sobre juntas y diputaciones forales, establecía en su artículo sexto que la renovación de los ayuntamientos se verificaría en las cuatro provincias «según tuvieran por fuero y costumbre», por carecer de normas en vigor, debiendo tomar posesión los que así fuesen elegidos antes de 1840, si bien los nombramientos sería expedidos por el comandante general en Navarra, de forma gratuita⁵⁸. Y, como hemos apuntado más arriba, en virtud de la Real Orden de 28 de noviembre de 1840 el gobierno central accedía «a los deseos de la provincia de Navarra» que solicitaba que en adelante se celebrasen las elecciones de concejales según las leyes electorales del estado. En este sentido, el artículo quinto de la Ley de agosto de 1841 se limitaba a repetir que los ayuntamientos se elegirán y organizarán en virtud de las normas generales que rigieran o fuesen adoptadas en lo sucesivo para el conjunto del estado. Ya que no existía norma, vigente y en vigor, que pudiera ser aplicada en agosto de 1841⁵⁹.

Tras la precedera reintegración en el ordenamiento legal de la Ley de ayuntamientos de 1840, la siguiente norma en materia de organización municipal en ver la luz fue la Ley de 8 de enero de 1845 de ayuntamientos. Al hilo de las normas anteriores, que habían sido aprobadas y derogadas con profusión hasta 1845, la nueva Ley impulsaba de nuevo los principios básicos que habían regido la jerarquización de la actividad municipal con anterioridad en torno a la figura del representante del poder central (jefe político) de la provincia al cual el alcalde se hallaba supeditado. En consecuencia, la actividad de los ayunta-

⁵⁷ *Reformistas y reformas en la Administración española: III Seminario de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 329 y ss.

⁵⁸ VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos*, op. cit., pp. 3-4.

⁵⁹ VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los fueros*, op. cit., pp. 75-79 y 164.

mientos quedaba restringida a labores administrativas, sin carácter político, y controladas por el ejecutivo central del estado. El título XI de la Constitución de mayo de 1845, de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos, adaptó el texto de la Ley de ayuntamientos de 8 de enero y, de este modo, estableció que habría en los pueblos alcaldes y ayuntamientos nombrados por los vecinos «a quienes la Ley confiera este derecho» (art. 73) y que una futura Ley determinaría la organización y atribuciones de los mismos (art. 74⁶⁰).

A la sombra de la Constitución de 1869, se dictó la Ley municipal de 20 de agosto de 1870, que adaptó el sufragio universal para la elección de todos los cargos municipales y amplió moderadamente las facultades de los consistorios, si bien las corporaciones municipales continuaron como hasta entonces sujetas a las normas emanadas desde Madrid, uniformes para todos los municipios del estado. Por otro lado, dicha normativa no tuvo, como en la mayor parte de los casos aquí reseñados, tiempo para ser implementada y, el título X, de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos, de la Constitución de 30 de junio de 1876 (arts. 82-84) reguló una vez más que en los pueblos habría alcaldes y ayuntamientos nombrados por los vecinos «a quienes la Ley confiera este derecho» (art. 83). Y que la organización y atribuciones de estos ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes (art. 84). Al igual que lo que acontecía con las diputaciones, el gobierno se reservaba la potestad de intervenir en las deliberaciones, resoluciones o ejecución de las decisiones de los ayuntamientos a fin de evitar que se «extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes» y, establecía que la determinación de las facultades de los ayuntamientos en materia de impuestos, no debían hallarse nunca en oposición con el sistema tributario del estado. La Ley de 16 de diciembre de 1876, el Real Decreto de 2 de octubre de 1877 y la Ley de 29 de agosto de 1882 refundieron una y otra vez, derogándose mutuamente, similares principios (adoptando con preferencia los principios de las leyes anteriores a la de 20 de agosto de 1870⁶¹).

Pero no será hasta el término de la Segunda Guerra Carlista cuando el sistema municipal constitucional termine de imponerse en Navarra. De hecho, ninguna de aquellas normas tuvo excesiva vigencia. Tan sólo tras la última guerra consiguió la Ley de 29 de agosto de 1882 de Venancio González tener vigencia por más de un puñado de años, al menos hasta la aprobación del Estatuto provincial de 1925.

⁶⁰ PEÑA GONZÁLEZ, José, *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid: Dykinson, 2006, p. 168.

⁶¹ GÓMEZ HERRERO, Teodoro (ed.), *Diccionario-guía legislativo español: comprende todas las disposiciones legales que se han publicado durante el siglo XIX*, Madrid: Librería de Victoriano Suárez, 1902, vol. 1, Parte 1, p. 163.

Tal como refiere el proemio de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local,

En verdad, el panorama que ofrecían las instituciones locales finiseculares era desolador. En el plano Provincial, las Diputaciones permanecen subordinadas por completo a los Gobernadores civiles; en el municipal, los Ayuntamientos, escasamente representativos, siguen sometidos a la estrecha tutela del Estado. El poder central continúa investido de atribuciones sobradas para intervenir en la designación de los alcaldes, remover a las autoridades locales o suspender los acuerdos municipales. Los criterios a que respondía la legislación local mencionada, lejos de infundir vitalidad a Ayuntamientos y Diputaciones, propiciaron su parálisis. La incidencia del caciquismo agravó la situación: atrapó al régimen local en las mallas de la inautenticidad, lo rodeó de prácticas corruptoras y lo condenó a pervivir en estado agónico. Los testimonios de los contemporáneos, unánimes a este respecto, no dejan lugar a dudas⁶².

Pero olvida el prologuista comentar que dicha realidad era, si cabe, más acuciantemente desoladora en los territorios forales, ya que a todo lo anterior hay que añadir mil años de historia de gestión descentralizada, usos particulares, y continuas reclamaciones de devolución de las garantías forales y derechos históricos.

V. MEDIDAS PARA DESMANTELAR EL LEGISLATIVO NAVARRO

El preámbulo de la Ley de agosto de 1841 expresa que: «a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado...». La Constitución de 1837 establecía en los artículos 12 y 13 del título III, de las cortes, que la potestad de hacer las leyes residía en las cortes con el rey y que éstas se componían de dos cuerpos colegisladores, iguales en facultades, el senado y el Congreso de diputados. Todo lo relativo a las mismas se encuentra regulado en los artículos 12 a 43. Ello suponía automáticamente la supresión de las Cortes del Reino. Pero, como he indicado, la Ley de 1841 ni tan siquiera menciona el legislativo navarro y adaptó este principio sin que quepa hacer referencia a pacto alguno ya que la Ley transcribe, una vez más, partes de normas legales anteriores.

Sobre la aplicabilidad de las normas legales emanadas de Madrid en Navarra, una Real Orden firmada el primero de septiembre de 1796 por Carlos VII (IV de Castilla) procuró suprimir el derecho de sobrecarta del Consejo de Navarra, pero fue declarado nulo en las Cortes de 1817. Una nueva Real Orden de

⁶² ABELLA POBLET, Manuel, *Código de administración local*, Madrid: La Ley, 2007, p. 46.

14 de mayo de 1829, fue nuevamente declarada nula por la Ley 3 de las Cortes de 1817.

El Real Decreto de 5 de enero de 1841 suprimió la norma legal conocida como «pase foral» en Bizkaia, Gipuzkoa y Araba. Se trata de una medida a todas luces contradictoria del ordenamiento foral, por el simple hecho de que no emanaba de una institución foral y, además, porque no estuvo sujeta al pase. Dicha abolición abría las puertas a cualquier alteración de los ordenamientos jurídicos forales, si bien no era necesaria ya que, aunque sin mencionarlo, las juntas generales y las cortes ya no existían a la luz de la legislación constitucional:

Enterada la Regencia Provisional del Reino de la solicitud de esta Diputación foral, fecha 19 de junio último [...] no ha podido dejar de observar la poca importancia para el bien y la prosperidad de esos naturales, del llamado uso o pase foral, que al cabo es del todo insignificante, supuesta la obligación de cumplir la segunda yusión, que es opuesta a la Real Carta Patente expedida por los Señores Reyes Católicos en Medina del Campo a 24 de marzo de 1489, que es depresivo de la potestad de las Cortes, de la Autoridad del Gobierno Supremo, de la fuerza de la cosa juzgada y de la independencia de los Tribunales en la administración de Justicia y, sobre todo, es incompatible con la unidad constitucional, que siempre debe quedar salva por lo dispuesto en la Ley de 25 de octubre de 1839. Considerando todo detenidamente, y de acuerdo también con el parecer del Tribunal Supremo, ha resuelto la misma Regencia que se den las órdenes convenientes por los ministros de Guerra, Hacienda, Gobernación, Marina, Comercio y Gracia y Justicia para que en ningún modo ni pretexto se sujeten al pase y uso de la Diputación foral las leyes, las órdenes y decretos del Gobierno Supremo y las providencias y ejecutorias de los Tribunales, extendiéndose esta disposición a las provincias de Álava y Guipúzcoa.⁶³

Así fue eliminado el pase, ‘para el bien y la prosperidad’ de los navarros que quedaban en adelante sujetos a las órdenes y decretos de un ‘gobierno supremo’.

VI. DESINTEGRACIÓN DEL PODER JUDICIAL NAVARRO

El artículo 2 de la Ley de 1841 establecía que la administración de justicia seguiría en Navarra con arreglo a su legislación especial, hasta que se formasen los códigos generales que regirían en el conjunto del estado de acuerdo con la Constitución que entonces estuviese vigente.

⁶³ MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española*, op. cit., vol. 5, p. 662.

En efecto, el título X, del poder judicial (arts. 63 a 68), de la Constitución de junio de 1837, establece que las leyes pertinentes determinarían la organización y facultades de los tribunales y juzgados, el modo de ejercerlas, y las calidades que han de tener sus individuos. En este sentido, la Ley de 6 y 19 de septiembre de 1837, mandando cesar las diputaciones forales, ordenaba establecer en Navarra, «en los puntos que las circunstancias lo permitieran», jueces de primera instancia para la administración de justicia, «conforme a las leyes» (art. 4). Pero no había una regulación específica y concreta para este caso. Más aún, el artículo 4 de la Constitución de 1837 establecía que unos mismos códigos regirían en toda la monarquía, y que en ellos no se establecería más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales. Pero el código penal aprobado en 1822 no sobrevivió al Trienio Liberal y los códigos de 1848 y 1850 no habían sido redactados aún. La Constitución de 1812 establecía en el artículo 242 que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales y, en el artículo 243 que se prohibía a las cortes y al rey el ejercicio de funciones judiciales. Al reglamento de las audiencias y juzgados de primera instancia de 9 de octubre de 1812, que organizaba un sistema de jueces de primera instancia cuyas sentencias se podían apelar en las audiencias de lo civil o criminal que constituían el segundo grado orgánico de la escala jurisdiccional, siguió el Real Decreto de 13 de marzo de 1814, dos meses antes de que fueran abolidas todas las reformas efectuadas hasta entonces.

En virtud del Decreto de 26 de mayo de 1834 se aprobaron las normas transitorias que regirían en un futuro el judicial español «en tanto que se organizaba el sistema judicial en toda la Monarquía⁶⁴». En plena Primera Guerra Carlista se aprobó el reglamento para la administración de la justicia en la jurisdicción ordinaria de 26 de septiembre de 1835, el reglamento de administración de justicia de 15 de octubre de 1835, el reglamentos del tribunal supremo de España e India de 17 de octubre de 1835 y, las ordenanzas para todas las audiencias de la península e islas adyacentes de 19 de diciembre de 1835⁶⁵. Y el 13 de agosto de 1836 se restablece la Constitución de Cádiz, para ser sustituida por la de 1837, el 18 de junio. Y, aunque bien es cierto que sobre bases análogas, la nueva constitución abría las puertas para una ulterior alteración del conjunto del sistema judicial.

⁶⁴ APARICIO, Miguel Ángel, *El status del poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 1995, p. 47.

⁶⁵ MORENO PASTOR, Luis, *Los orígenes del Tribunal Supremo, 1812-1838*, Madrid: Ministerio de Justicia, 1989, p. 297.

El Real Decreto de 25 de diciembre de 1837 nombró una comisión para elaborar un proyecto sobre elección, nombramiento y exceso de los jueces y demás miembros de la judicatura. Los Decretos de 4 de noviembre de 1838 sobre aspectos básicos del sistema judicial dieron lugar al Reglamento provisional para la administración de la justicia de 26 de diciembre de 1835. Pero la Ley de enjuiciamiento no se promulgará hasta 1855 y, tras la aprobación de la Constitución de 1869, el código penal de 1850 fue refundido dando lugar al código de 1870 que no regiría de facto en Navarra hasta el término de la Segunda Guerra Carlista.

En este sentido sorprende por su inoperancia el artículo tercero de la Ley de 1841 que establecía que habría una audiencia en Pamplona (convertida por vez primera en capital de provincia⁶⁶) y que la parte orgánica y de procedimiento judicial sería en todo conforme con lo que se estableciera en un futuro, fuera esto lo que fuera. Y no deja de resultar sorprendente tampoco que, si bien no existe aún legislación en dicha materia, la Ley adelante que en el artículo cuarto que existirá un tribunal supremo de justicia y varios tribunales en Navarra, sobre los que aquél tendrá lógicamente control.

Resulta relevante asimismo la mención a la necesaria sujeción de la legislación en materia judicial «a las variaciones que el Gobierno estime convenientes en lo sucesivo», lo cual implica que cualquier legislación en materia judicial procedería en un futuro desde Madrid y que no estaría sujeta a pacto ni negociación sino que sería de aplicación inmediata y automática en Navarra.

VII. TIERRAS COMUNALES

Si bien la desamortización de 1807 de Carlos VII (IV de Castilla), se aplicó como disposición del Rey de Navarra, las leyes desamortizadoras de 1836 (reales decretos de 25 y 26 de enero y 15 y 19 de febrero de 1836)⁶⁷, tuvieron poca resonancia en Navarra, que por otro lado se hallaba en plena guerra.

La aprobación de las ordenanzas generales de montes aprobadas en virtud del Real Decreto de 22 de diciembre de 1833, puso en marcha la administración

⁶⁶ Es preciso tener en cuenta que no existe norma anterior a la organización territorial de Navarra, convertida de facto, en provincia, si bien no de *iure*. En teoría, la Ley de 16 de agosto abrió las puertas a un nuevo orden paccionado.

⁶⁷ La base legal de este proceso desamortizador descansa en el Real Decreto de 15 de julio de 1834 sobre la supresión de la Inquisición y en el Real Decreto de 4 de julio de 1835 sobre la supresión de la Compañía de Jesús. Además, se suprimieron en virtud del Real Decreto de 25 de julio de 1835 todos aquellos conventos o monasterios que no tuviesen más de doce religiosos. La Ley de 16 de enero de 1836 permitía al gobierno hacerse con los medios materiales necesarios para terminar la guerra. Los reales decretos de 8 de marzo y 11 de octubre de 1836 reforzaron las medidas desamortizadoras.

del ramo de montes que daría lugar a la administración forestal del estado. Se aprobó en esta misma línea la Real Orden de 29 de enero de 1834 para que los empleados del ramo de montes continuasen en sus funciones bajo la autoridad de la nueva dirección general hasta que se verificase la nueva demarcación de distritos⁶⁸. Un caso más de abolición de provisiones legales sin que existieran alternativas de derecho.

El artículo sexto de la Ley de agosto de 1841 estableció que las atribuciones de los ayuntamientos sobre la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerían en adelante bajo la dependencia de la diputación provincial y con arreglo a su legislación especial, lo cual protegía en cierto modo la propiedad de las piezas comunales de los municipios. En este mismo sentido, el artículo décimo establecía que la diputación provincial mantendría las facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino en lo referente a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, además de otras atribuciones que, compatibles con éstas, tuviesen o fueren a tener las diputaciones de las demás provincias del estado⁶⁹.

El artículo 14 establecía, además, que no se modificaría el gobierno y disfrute de montes y pastos de Andia, Urbasa, Bardenas ni otros comunes, con arreglo a lo establecido en las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos⁷⁰.

De estos puntos se dedujo el Real Decreto de 26 mayo de 1863 que explicitaba que las ordenanzas generales de montes de 22 de diciembre de 1833 no regían en Navarra, en cuanto eran contrarias a su legislación especial de este ramo, según dispuesto en la citada Ley de 16 de agosto de 1841, y lo declarado en la Real Orden de 30 de abril de 1862, no pudiendo el gobierno central invalidar o revocar los acuerdos de la diputación provincial de Navarra en materia de montes. En efecto, según las costumbres y leyes de Navarra, y particularmente la 25 de las últimas Cortes de 1828-29 y, con arreglo a las disposiciones arriba señaladas, los pueblos disponían de sus propiedades en la forma que tenían por conveniente, sin que dichas leyes obligasen especialmente a los referidos pueblos a celebrar subastas para las enajenaciones de sus propios y arriendo de sus rentas. Y, en todo lo relativo a la administración económica de los montes que les perteneciesen en comunidad o propiedad y a su uso y aprovechamiento, los

⁶⁸ CRUZ MARTÍNEZ, Juan de la, *Estudios sobre el ramo de montes arbolados de España insertos por el clamor público de 1845 seguidos de una recopilación legislativa forestal desde el Fuero Juzgo hasta 31 de diciembre de 1854*, Madrid: Imprenta de Don José Trujillo, 1855, p. 32.

⁶⁹ VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos*, op. cit., pp. 8-9.

⁷⁰ *Ibid.*

pueblos de Navarra conservaron las facultades y atribuciones que tenían por sus privilegios y legislación especial, bajo la dependencia, no del gobernador, sino de la diputación provincial; y ésta, aunque sometida a la suprema inspección y vigilancia del gobierno central, ejercía en la materia la autoridad y las atribuciones que antes tuvieron el suprimido Consejo Real y la Diputación del Estado navarro. Por tanto, los municipios y valles no necesitaban obtener la aprobación o autorización del gobierno ni de sus delegados especiales para el uso y aprovechamiento de sus montes comunales, ni para celebrar contratos⁷¹.

Pero no evitó ulteriores desamortizaciones⁷². La Ley de 1 de mayo de 1855 promovida por el ministro de Hacienda Pascual Madoz para la financiación de proyectos como el tendido ferroviario del estado, activaba un nuevo proceso de desamortización⁷³. Ante las protestas en los cuatro territorios vascos, el gobierno central aplazó su ejecución y formó un expediente general. Ello dio lugar a una reacción popular fruto de la cual es el bando independentista de 1855 del que, por su interés, reproduzco algunas partes:

Pues bien, ya que la lealtad vascongada no se presta á llevar sus memoriales en las puntas de las bayonetas, ya que la lealtad vascongada se niega á permitir que ondéen en estas montañas enseñas de guerra, y que la lealtad vascongada, siempre fiel cumplidora de sus juramentos, ni quiere crear conflictos al Gobierno, ni dar asilo á los revoltosos de todo linaje, que a menudo la están poniendo a prueba; y por otra parte, ya que nada tiene que esperar de un Gobierno que ha roto de un modo tan ingrato y tan agresivo el Pacto de Vergara, la Ley de 25 de Octubre de 1839 y otras mil promesas, y a que el frondoso árbol de la libertad vascongada va desojándose hoja por hoja, y se vé blandir el hacha que á su tronco amenaza, es llegado el día de que el País Vascongado vuelva á ser lo que un tiempo fué: lo que sus instituciones, sus costumbres, su lengua, su historia, su misma denominacion acreditan, tierra apartada.= Y sin salirse del terreno legal, y utilizando todo el apoyo que este pensamiento halle entre propios y extraños, á este fin deben dirigirse, á este objeto consagrarse, de hoy mas, todos los desvelos, todas las gestiones, todos los sentimientos.

⁷¹ MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española*, op. cit., pp. 91-92.

⁷² La legalidad foral había evitado con cierto éxito el impacto de anteriores procesos desamortizadores en los territorios vascos, pero no pudo impedir su aplicación. Ver, HERR, Richard, *Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV*, *Moneda y Crédito*, 118 (1971), pp. 37-100. Ver asimismo, LANA BERASAIN, José Miguel, *La desamortización foral (1834-1861)*, *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. 437-452. Y, DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN, Javier María, *La desamortización de Mendizábal en Navarra (1836-1851)*, Madrid: CSIC, 1975.

⁷³ PAREDES ALONSO, Francisco Javier, *Pascual Madoz, 1805-1870: libertad y progreso en la monarquía isabelina*, Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1982, pp. 253-273. Ver asimismo, MUTILOA POZA, José María, *La desamortización eclesiástica en Navarra*, Pamplona: EUNSA, 1972, pp. 521-525.

Cierto que las Provincias vascongadas no han menester tutores; porque luen-
gos siglos hace que salieron de la infancia: y su organización y su constitucion
especial y su manera de ser, ningun embarazo oponen á que el resto de la Penín-
sula siga la marcha que mejor le cuadre. Y pues todo parece que va caminando,
á pasos de gigante, y la disolucion en la Patria de Recaredo, sálvese el País
vascongado del naufragio, como se salvó de las águilas de Roma y del poder
de la media luna. Quizá este país providencial el único rincon de Europa que
milagrosamente ha conservado una lengua sin madre, una organizacion sin ori-
gen conocido, porque se extiende mas allá de las noticias de los hombres, y por
encima del cual han cruzado tantos siglos, tan preñados de sucesos varios, sin
borrar los pronunciados y nobles lineamientos de su fisonomía varonil, relijiosa
y política esté reservado también ahora por el Omnipotente para ser la nueva
arca que acoja en su seno los despojos del diluvio que amenaza á la trabajada
España, y de donde torne á salir con nuevo brío y esplendor.

Constituye el pueblo vascongado una nacionalidad muy compacta, su amor
á los fueros es unánime, su creencia católica muy profunda e indestructible, y
en derredor del Lauburu, pacifica, pero noblemente enarbolado, se agrupan con
entusiasmo todos los hijos de este suelo infanzon, sin que ni pasados errores,
ni odios antiguos hayan dejado la mas pequeña huella en pechos tan generosos;
es decir, que la perfecta conformidad de sus sentimientos religiosos y políticos
aseguran su unión; su unión constituye su fuerza; su razon garantiza el derecho,
y este se halla reconocido solemnemente de tiempos atrás por propios y estra-
ños, y ha sido objeto de solemnes tratados internacionales, entre otros el celebre
de Utreck, y ha sido respetado por el héroe del siglo Napoleon I, como la cons-
titucion de Bayona lo acredita, y ha sido sobre todo, escudado por la provincia
divina, porque solo así se comprende, que en el universal catadismo de todas
las antiguas instituciones políticas, hayan podido sobrenadar las antiquísimas
instituciones vascongadas.

No es, pues, un desvarío como algunos ánimos apocados pudieran creer, el
que, ya de no haberse cumplido los pactos con que el país vascongado se incor-
poró á Castilla, ni la Ley moderna que los confirmaba, ya de haberse desechado
tan repetidas veces sus justos clamores, ya, en fin, de haberse lanzado al rostro
de las tres Hermanas el baldon que entraña la Real orden de 1º del corriente, se
solicite, se reclame, se gestione para que el país vasco sea tierra apartada. No
es la primera vez que en circunstancias supremas se ha apelado á este remedio.
Y ¿Por qué se ha de dudar de su éxito? Mónaco o San Marino ¿son por ventu-
ra mas respetables que las tres Provincias Hermanas? Esos ducados italianos,
esos principados alemanes ¿encierran mas elementos de nacionalidad, pueden
presentar razones mas justas, monumentos mas grandiosos, ó escitar mas sim-
patías que este pueblo morigerado, laborioso, noble y valiente, para que su
nacionalidad sea respetada y garantida?

Desátense esos lazos políticos que ya han empezado a romperse por el Go-
bierno de una manera harto brusca, y vivan las Provincias Vascongadas una
vida propia. Una vez logrado este objeto, cesará esa constante lucha, ese con-

tinuo sobresalto en que vive sumido el pueblo vascongado, á quien todas las oposiciones alegan, todos los poderes triunfantes injurian. Esta, esta debe ser la mira, el blanco de los deseos y de los sacrificios de un pueblo tan generoso después de la amarga cosecha de decepciones con que la arrogancia de unos, la hipocresía de otros, la ingratitud de todos, ha colmado la medida de un sufrimiento, que fuera vergonzoso y estúpido si pasara más adelante⁷⁴.

No obstante, a los pocos años el gobierno expidió la Real Orden de 24 de mayo de 1859 mandando que, con arreglo a las leyes del primero de mayo de 1855, 11 de julio de 1856 y 11 de marzo de 1859, se ejecutase la venta y redención de fincas y censos correspondientes a los establecimientos de Beneficencia. La sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1872 cerraría el asunto, pero sólo tras diez años de polémicas e incautación de tierras.

Los montes públicos tampoco quedaron exentos de ulteriores desamortizaciones. El Real Decreto de 29 de noviembre de 1877, al término de la Segunda Guerra Carlista, impuso la clasificación de los montes en las Provincias Vascongadas según la Ley de 24 de mayo de 1863 y con arreglo a la norma del primero de mayo de 1855 y la Real Orden de 20 de noviembre de 1876⁷⁵. En Navarra, el Real Decreto de 30 de mayo de 1899 estableció las bases concertadas con arreglo a la Ley de 28 de junio de 1898 sobre los fueros de Navarra para resolver las dificultades surgidas en la aplicación de las leyes desamortizadoras.

VIII. AUTONOMÍA FISCAL

Con anterioridad a la Primera Guerra Carlista y, legalmente, con anterioridad a la Ley de 16 de agosto de 1841, los navarros no pagaban impuestos sino en Navarra que rendían ante sus respectivas instituciones según su lugar de residencia y las normas fiscales que rigieran en cada demarcación. En este sentido, la Ley de 1841 toma literalmente del artículo 6 de la Constitución de 1837 el principio de que «todo español está obligado a combatir en proporción de sus haberes para los gastos del estado». Asimismo, el título XII, de las contribuciones (arts. 72 a 75) recoge la idea de que el gobierno central presentaría todos los años a las cortes un presupuesto general de los gastos del estado para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para

⁷⁴ Vascongados, bando sin fecha que se encontraba en la carpeta de «Papeles propios» de Manuel Irujo Apeztegia (1803-1871). Coincido con la opinión de Ignacio Olabarri de que se trata de un texto de 1855.

⁷⁵ Otras normas regulaban asimismo la desamortización, tales como el Real Decreto de 22 de enero de 1862, la Ley de 24 de mayo de 1863 y el reglamento de 17 de mayo de 1865.

su examen y aprobación. De modo que las competencias en materia fiscal del Reino, y sus instituciones se presuponían suprimidas.

En las penúltimas Cortes de Navarra se acordó un donativo de 800.000 pesos el 23 de julio de 1818⁷⁶. Tal como consta en la página 23 del diario de sesiones de las Cortes de Madrid del 23 de junio de 1821, el diputado Giraldo expresó que se dicho donativo estaba siendo pagado cuando se publicó la Constitución al inicio del Trienio Liberal (el rey Fernando juró la Constitución de Cádiz el 8 de marzo en Madrid); pero habiéndose suspendido su cobro, el nuevo gobierno propuso que en atención a que en Navarra no se pagaban las contribuciones que en Castilla, se continuase pagando el donativo hasta que se estableciese el sistema general de hacienda, lo cual fue acordado, por ser «justísimo», «para que se verifique que todas las provincias de la monarquía contribuyen como deben a las cargas del estado». Y añade el cuaderno, «siendo este donativo acordado por las Cortes de Navarra, y sancionado solemnemente por una Ley puesta entre las qua regían en aquel país [Navarra], no puede haber duda alguna en la materia, y sólo con el objeto de que la resolución sea más clara, y de que no ofrezca dudas que impidan su ejecución, he presentado dos adiciones, reducidas a que la diputación de Navarra cobre el donativo de los pueblos del reino en los mismos términos acordados en dicha ley, y a que continúen los arbitrios que en Navarra llaman *espedientes*, hasta que se establezca el sistema general de hacienda; porque de otro modo sería imposible el cumplimiento de lo acordado⁷⁷». Y fueron aprobadas las adiciones del señor Giraldo. Se estudió el dictamen de la comisión ordinaria de hacienda acerca de los presupuestos de los gastos del estado y, en lo tocante al del ministerio de la gobernación de la península, la comisión presupuestaria de las cortes observó que el presupuesto de dicho ministerio ascendía a 68.720,155 reales. El que se aprobó en la legislatura anterior fue de 20.410,375 reales, de manera que había un exceso de 48.309,780 reales, que había naturalmente que recaudar. Y el estado de las arcas del ministerio de gobernación no era una excepción. Tampoco mejoró en años sucesivos, ni al término de la Primera Carlista.

Resulta muy interesante en este sentido el discurso de Gaspar Elordi en el Congreso de los diputados el 27 de noviembre de 1838, en plena guerra. En relación a un debate sobre el artículo sexto de la Constitución de 1837 sobre la igualdad en la exacción y distribución de las contribuciones y repartimientos, el diputado de Estella exigió del gobierno que se dedujese de lo que debía Navarra en concepto de impuestos al estado lo que ya habían pagado sus habitantes

⁷⁶ *CUADERNOS DE LAS LEYES y agravios reparados, op. cit.*, pp. 179-412.

⁷⁷ *Diario de las actas y discusiones de las Cortes: Legislatura de los años de 1820 y 1821*, vol. 22, pp. 23-24, Madrid: D. García y Campoy, 1821, pp. 23-29.

en concepto de exacciones extraordinarias, o ilícitas, en tiempo de guerra. Los datos resultan sobrecogedores, en opinión de Elordi, la Navarra liberal (que no alcanzaba los 100.000 habitantes) había abonado entre enero de 1837 y enero de 1838 24 millones de reales sólo en suministros:

La ilustrada comisión conoció que en el hecho de manifestar los deseos de que se observe el debido orden y economía en la exacción de las contribuciones, daba á entender suficientemente que no se habían observado tan precisas, necesarias y recomendables calidades; y así es en verdad; pero estamos en tiempos de no andar con delicadezas; momentos son estos de hablar con toda claridad, y ¡ojalá que aun así nos entiendan!

El desorden ha sido y es tan grande y tan espantoso que apenas pudiera creerse si no fuera tan fácil demostrarlo.

Sin entrar yo á minuciosas y perjudiciales comparaciones me contentaré con decir que la reseña de los inmensos pagos que ha hecho Navarra con título de suministros para las tropas, de las vejaciones que continuamente sufren aquellos fieles habitantes; de los gastos de hospitales, fortificaciones, transportes y demás que correspondían á toda la nación, ha conmovido muchas veces el ánimo de S.M. la Reina Gobernadora; y si bien es cierto que siempre ha dictado las órdenes más convenientes para remediarlos, también lo es que han sido ineficaces por falta de cumplimiento en el gobierno de las obligaciones que contraía. Estos actos continuamente repetidos han obligado más de una vez á los propietarios da aquel país á ofrecer todos los frutos de sus tierras, y ni esto se les ha admitido. Más de tres millones de reales en dinero se exigieron en el año último en poco tiempo para el socorro de las tropas, sin que hasta ahora se les haya devuelto cantidad alguna por este respecto en medio de otros infinitos gastos.

¿Y quién podrá ponderar lo facilitado á los últimos aprestos para la reconquista de Estella? 300.000 raciones fueron exigidas para esto objeto, sin contar con los hospitales creados á costa del país, y la multitud de bagajes y transportes con carros que agobiaron por muchos días á aquellos fatigados habitantes y los de las provincias limítrofes, en el tiempo preciso de la cosecha, impidiéndoles con esto recoger los frutos con que habían de sustentar á sus familias. 600.000 raciones se estaban entregando á mi salida por haberse concluido la última contrata con Carriquiri; y esto me conduce naturalmente á llamar la atención del Sr. ministro de Hacienda y del gobierno sean quienes quieran los que le compongan, para suplicarles que le sirvan acelerar la revalidación de una contrata de víveres para asegurar la subsistencia del benemérito ejército del Norte, y mirar por aquellos hospitales abandonados, sino se quiere que perezcan aquellos valientes y que el país acabe de arruinarse.

Diez hospitales militares gravitan sobre los pueblos que ocupamos en aquella provincia: á todos ellos se les está debiendo, á mas de mucha consideración, y á pesar de los esfuerzos de los ayuntamientos de Pamplona, Tudela, Tafalla y otros, no pueden subrogar á tantas necesidades.

Al de Pamplona, por ejemplo, se le están debiendo 100 mil y más duros, y se hubieran cerrado todas las casas de beneficencia si no fuera por el celo de aquella junta, que por sus importantísimos servicios merece toda la gratitud de la patria. No hace mucho que ha tenido que acudir a la diputación provincial solicitando el aumento de los derechos de puertas, para tener medios con qué poder recibir á los pobres enfermos heridos, y mantener á los niños expósitos.

En resolución, señores, Navarra tiene satisfechas sus contribuciones para muchos años, y sus anticipaciones son tantas tan grandes y generosas, aquí llamo la atención del Congreso que si las demás provincias de la monarquía hubiesen ayudado en igual proporción, podía haberse mantenido bien pagado un ejército de millón y medio de soldados, y según la expresión de un ministro de la Corona podría haberse satisfecho la deuda en un solo día. El Congreso me permitirá que lea sus palabras.

El señor Mendizabal en una discusión en que se trataba del anticipo de los 200 millones, respondiendo al señor Arguelles dijo: si las demás provincias hubiesen contribuido como Navarra, Aragón, Cataluña y Valencia se hubiera pagado la deuda en un solo día. Continúa el mismo señor: Navarra, por ejemplo, tiene anticipados de 90 á 100 millones. Esto se decía, señores, en noviembre de 1836, y debo hacer aquí justicia á aquel ministerio porque en su tiempo principió á organizarse el plan de suministros en aquellas provincias que hasta entonces había estado abandonado. Solo añadiré, y puedo probarlo con documentos justificativos, que desde enero de 1837 hasta igual mes de 1838 ha pagado la parte que ocupamos de Navarra que no llega á 100 mil almas, 24 millones de reales solo en suministros: si la nación toda hubiera contribuido en igual proporción habría percibido el erario 2.600 millones cuando menos por ese ramo. [...]

La lealtad más acendrada de los fieles navarros, recibe hoy por premio la esclavitud más espantosa. Vejaciones é insultos de todo género por parte del soldado; amenazas, multas y castigos enormes por parte de los jefes militares, esta es la protección que se les dispensa, y cuando pensaban ser hombres por la Constitución: son tratados á palos y con la afrenta á ignominia de siervos; siendo muy de temer, señores, que si este estado violento se prolonga, vean pronto que en las filas enemigas serían con más consideración tratados. ¿Y esto, repito, no es faltar al orden? ¿Y no se ha de poner remedio a tamaños escándalos? Yo, señores, miro animadas todas las provincias de los mismos sentimientos de honor y patriotismo, caminando al mismo objeto, y dispuestas á hacer todos los sacrificios posibles, y si de esta buena disposición no se ha sacado todo el partido, la culpa ha sido de los gobernantes por no haber tenido el tino necesario para la exacción y distribución de los caudales, porque á haberlo tenido, era imposible semejante desorden.

Proclámese pues así á la faz de la nación entera, y sepa esta que Navarra tiene pagadas sus contribuciones por muchos años, que allí la miseria es espantosa, y que hospitales, alojamientos, fortificaciones y otros mil y mil gastos gravitan sobre aquellos desgraciados habitantes.

Así podrá hacerse una escala más razonable, política y justa, y así se observará el artículo 6º de la Constitución que previene que todos los españoles contribuyan con igualdad á las cargas del estado⁷⁸.

En virtud del artículo 25 de la Ley de agosto de 1841, Navarra pagaría, además de otros impuestos, por única contribución directa, la cantidad de 1.800.000 reales anuales de los cuales se devolverían a la diputación provincial 300.000 reales de los expresados 1.800.000 por gastos de recaudación y quiebra que quedaban a su cargo. Hasta el término de la Segunda Guerra Carlista Navarra continuaría pagando millón y medio de reales anuales. La Real Orden de 6 de abril de 1876 estableció, en virtud de su artículo 5, que los comisionados de Navarra debían asimismo acudir a Madrid, junto con los de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, a fin de discutir el artículo 2 de la Ley de 25 de octubre de 1839 que hacía referencia a la modificación indispensable que en los mencionados fueros, conciliándolos con los intereses generales del estado y de la Constitución, y la modificación de la Ley de 16 de agosto de 1841. A esta reunión siguió la aprobación de la Ley de 21 de julio de 1876, por la que se hacía extensivos los deberes que la Constitución imponía a todos los ciudadanos de acudir al servicio de las armas cuando la Ley los llamaba, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del estado, a los habitantes de las provincias de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, del mismo modo que a los de las demás del estado (art. 1). En virtud del artículo 3, quedaban igualmente obligadas desde la publicación de la Ley las tres provincias a pagar, con la proporción que les correspondan y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los presupuestos generales del estado.

La Ley de presupuestos de 1876 introducía ya la posibilidad de variar la cláusula 25 de la Ley de agosto de 1841, de acuerdo con el principio, de que podía ser modificada por las Cortes al igual que cualquier otra Ley del estado⁷⁹. Y la Ley de 10 de enero de 1877 reactivó las medidas legislativas y disposiciones extraordinarias del 3 de enero de 1874 que permitía la aplicación a la provincia de Navarra, como a las tres restantes, del artículo 6 de la Ley de 21 de julio de 1876 que hacía extensivas a los habitantes de éstas los deberes constitucionales (en referencia al servicio militar y al pago de impuestos) y declaraba al gobierno central «investido de todas las facultades extraordinarias y discreciones que

⁷⁸ Intervención de Gaspar Elordi en el Congreso de los Diputados de Madrid, *Diario de las Sesiones de Cortes*, Congreso de Diputados, vol. 1, Sesión del día 27 de noviembre de 1838, pp. 194-195.

⁷⁹ MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española*, op. cit., vol. 8, p. 1023.

exija su exacta y cumplida ejecución⁸⁰». En 1877 se introdujo la contribución sobre la sal y en 1888 la de los alcoholes. La diputación provincial propuso al gobierno encabezado por Cánovas llegar a un acuerdo satisfactorio para todos y Cánovas envió al conde de Tejada-Valdosera. En el invierno de 1877 la diputación tuvo que aceptar en virtud del Real Decreto de 19 de febrero de 1877, que la «única contribución directa» establecida en virtud de la Ley de 1841 se elevase a 8.000.000, a descontar 400.000 por gastos de recaudación y quiebras.

Dicha imposición era extraordinaria, máxime en aquel período post-bélico y más aún si tenemos en cuenta que Navarra se hallaba en estado de sitio. La adopción e investidura de «facultades extraordinarias y discreciones» que exigían la «exacta y cumplida ejecución» del supuesto acuerdo y, la propia aceptación del Convenio Tejada Valdosera de 1877, contradice la tesis de la naturaleza contractual e inmutabilidad de la Ley de agosto de 1841⁸¹. Hay que tener asimismo en consideración que Navarra estaba sujeta a estado de sitio hasta la aprobación del Real Decreto de 4 de noviembre de 1879, cuyo artículo 4 establecía que quedaban restablecidas en Navarra todas las garantías constitucionales, si bien el gobierno se reservaba respecto de esta provincia las facultades extraordinarias y discrecionales que le concedían los artículos sexto de la Ley de 21 de julio de 1876 y el quinto de la Ley de 10 de enero de 1877⁸².

El Real Decreto de 28 de febrero de 1878 constituyó el primer concierto económico entre el estado central y las provincias de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa⁸³. El segundo concierto se formalizó mediante la aprobación de la Ley de presupuestos de 29 de junio de 1887 (art. 14) y reales decretos de 16 de julio de 1888, 24 de septiembre de 1889 y 16 de febrero de 1893 y, el tercero, en virtud del Real Decreto de 1 de febrero de 1894. Y la Real Orden de 18 de diciembre de 1897 declaró sin aplicación en las cuatro provincias el reglamento de contadores de 18 de mayo, mientras subsistieran los respectivos convenios económicos⁸⁴. En el contexto de la Guerra de Cuba, las diputaciones provinciales fueron invitadas a hacer un «recargo transitorio» de guerra, y a hacer efectivo

⁸⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 207, de 25 de julio de 1876. VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Concier-tos Económicos*, op. cit., pp. 26-28.

⁸¹ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Caracterización y fundamentación de la Ley de 1841, op. cit., pp. 515-646.

⁸² VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Concier-tos Económicos*, op. cit., pp. 28-29.

⁸³ Sobre este tema ver, ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010, in toto.

⁸⁴ GARRÁN Y MOSO, Justo, *El Sistema foral de Navarra y Vascongadas*, Pamplona: Editorial Aramburu, 1935. Ver asimismo, VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Concier-tos Económicos*, op. cit., pp. 42-191.

el impuesto sobre el alumbrado público, establecidos por los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de presupuestos de 28 de julio de 1898. En este contexto las cuatro diputaciones manifestaron estar exentas de pago alguno que supusiera el aumento de las cuotas de los pactos económicos vigentes, cuyas cifras debían permanecer inalterables hasta 1906 en el caso de las tres provincias. En el caso de Navarra, la Ley de agosto de 1841 «impedía entrar en tratos y conciertos» para el pago de nuevos impuestos. De este modo se arregló un donativo de 700.000 pesetas por parte de las tres y de 500.000 por parte de Navarra, mediante la Real Orden de 1 de agosto de 1898⁸⁵.

Es de sobra conocida la propuesta del ministro de Hacienda Germán Gamazo de aumentar la contribución anual de las provincias vascas, autorizando al gobierno en el artículo 17 del Proyecto de Ley de presupuestos de 11 de mayo de 1893, para aplicar en Navarra las contribuciones, rentas e impuestos como en el resto de las provincias del estado y la reacción social que dicha propuesta promovió⁸⁶. No obstante, cierto es que, a pesar de que la medida nunca se aplicó, tampoco fue revocada, y fue aprobada en las Cortes de Madrid por 99 votos contra 8. Esta victoria parcial motivó que los navarros levantaran a hombros el vagón de tren en el que regresaron los diputados navarros desde Madrid y la multitudinaria manifestación que tuvo lugar en Pamplona en junio de 1893. El nuevo ministro de hacienda Amós Salvador procuró asimismo pasar una medida semejante, que tampoco cuajaría, en 1895⁸⁷.

La Ley de 6 y 19 de septiembre de 1837, mandando cesar las diputaciones forales, había «autorizado» al gobierno central para que estableciera aduanas en las fronteras de Navarra, «dejando expedita la comunicación con las demás provincias» (art. 3⁸⁸). El artículo 16 de la Ley de 1841 establecía la «permanencia» de las aduanas en la frontera de los Pirineos, sujetándose a los aranceles generales que fuesen a regir en las demás aduanas del estado, bajo ciertas condiciones. Tal como he apuntado antes la Ley no menciona la disolución de las aduanas sino el «traslado» de las mismas «a sus fronteras (las de Navarra)». Las tres condiciones que estableció la nueva Ley son las que siguen: 1ª.- Que de la contribución directa se separe a disposición de la diputación provincial, o en su

⁸⁵ VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos*, op. cit., pp. 191-192.

⁸⁶ MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldan, *El Concierto Económico*, pp. 672-73.

⁸⁷ Para este tema ver, GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *La Navarra de «La Gamazada» y Luis Morote*, Pamplona: edic. del autor, 1993; *Ibid.*, Ver asimismo, GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *La insurrección fuerista de 1893. Foralismo oficial versus Foralismo popular durante la Gamazada*, *Príncipe de Viana*, 185 (1988), pp. 559-708.

⁸⁸ VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos*, op. cit., pp. 1-2.

defecto de los productos de las aduanas, la cantidad necesaria para el pago de réditos de su deuda y demás atenciones que tenían consignadas sobre sus tablas, y un tanto por ciento anual para la amortización de capitales de dicha deuda, cuya cantidad será la que produjeron dichas tablas en el año común del de 1829 al 1833, ambos inclusive. 2^a.- Sin perjuicio de lo que se resuelva acerca de la traslación de las aduanas a las costas y fronteras de las provincias vascongadas, los puertos de San Sebastián y Pasajes continuarán habilitados, como ya lo están provisionalmente, para la exportación de los productos nacionales e importación de los extranjeros, con sujeción a los aranceles que rijan. 3^a.- Que los contrarregistros se han de colocar a cuatro o cinco leguas de la frontera, dejando absolutamente libre el comercio interior, sin necesidad de guías ni de practicar ningún registro en otra parte después de pasados aquéllos, si esto fuere conforme con el sistema general de aduanas⁸⁹.

El artículo 17 retenía para el gobierno central la administración y cobro de la venta de tabaco en Navarra, abonando éste a «su» diputación, o en su defecto reteniendo ésta de la contribución directa, la cantidad de 87.537 reales anuales con que está gravada, para darle el destino correspondiente. Disueltas las aduanas, el artículo 18 anuló «el sistema de libertad en que ha estado la sal» estableciendo un estanco de este género por cuenta del gobierno, el cual embargaba las salinas de Navarra, previa la competente indemnización a los dueños particulares a quienes actualmente pertenecen y con los cuales trataría. Y, en virtud del artículo 19, una vez regulada la tabla de consumos de cada pueblo, la hacienda pública suministraría a los ayuntamientos la sal que anualmente necesitasen al precio de coste y costas, que pagarían sus corporaciones municipales en los plazos y forma que determinase el gobierno central. No obstante, (artículo 20), si por cualquier circunstancia los consumidores necesitasen más cantidad que la asignada, la recibirían a precio de estanco de los toldos que se establecerían en los propios pueblos «para su mayor comodidad». La exportación de sal al «extranjero» sería regulada con sujeción a las formalidades establecidas por el gobierno en las leyes pertinentes.

Los artículos 22 y 23 establecieron la exención de usar el papel sellado de Navarra y el estanco de pólvora y azufre en la misma forma en que se hallaba establecido entonces. En virtud del artículo 24 las rentas provinciales y derechos

⁸⁹ FERNÁNDEZ DE GAMBOA, Agustín, *Breve examen de los decretos de 6 de agosto de 1842 y 24 de enero de 1843, y manifestación del cumplimiento dado al de 15 de septiembre de 1841: exposiciones elevadas al ministerio de hacienda en 25 de marzo, 30 de junio y 15 y 16 de septiembre de 1842 por la dirección general de aduanas, aranceles y resguardos*, Madrid: Aguado, 1843. Ver asimismo, RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *El tratamiento de la Libertad de Comercio y las Aduanas en Navarra (1717-1841)*, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 129-190.

de puertas no se extenderían a Navarra mientras el gobierno no dispusiese la nueva legislación en materia de derechos de consumo sobre géneros extranjeros.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

Considero con Ignacio Olábarrí que la Ley de 16 de agosto de 1841 no fue, desde un punto de vista jurídico, una norma legal pactada⁹⁰. Constituyó, en el mejor de los casos, la concesión del estado central de una cierta autonomía para Navarra en materias que no supusieran una colisión con los principios constitucionales incorporados en las cartas de 1812 y 1837, al hilo de lo que se había acordado en Bergara entre ambos mandos militares. En este contexto, la Ley de agosto de 1841 tiene como objeto dar cobertura legal a un hecho que ya existía de facto, como era la disolución del Reino de Navarra para pasar a constituir una provincia española.

El pacto consiste en un acuerdo sobre una realidad de facto (el Reino había dejado de existir) entre un gobierno central autoritario, con poderes extraordinarios, que mantenía sus tropas en Navarra tras una guerra de siete años y, una diputación provincial nombrada por éste y, sin apenas margen de negociación legal. La Ley fue por último aprobada por el Congreso como el resto de las normas de la época, sin apenas debate. Prueba de que no constituyó un pacto es el hecho de que la Ley de 16 de agosto de 1841 no incorporó ningún elemento nuevo que no estuviese presente en disposiciones legales anteriores como las Constituciones de 1808, 1812 o 1837. Desde esta perspectiva la norma constituye una antología de articulados presentes en normas anteriores, en vigor o no, que habían sido aprobados sin la intervención de las autoridades del reino o de las autoridades provinciales navarras. Los comisionados de la diputación provincial tuvieron la prerrogativa de aceptar dichas disposiciones y, a cambio, el gobierno central pudo titular a una Ley nacida en pleno campo de batalla y ordenada por ejecutivo central «paccionada». Cabría asimismo valorar el verdadero signifi-

⁹⁰ Una perspectiva que, con divergencias puntuales, defendieron autores como Razquin-Lizarraga, Andrés-Gallego y Martínez Beloqui. OLABARRI, Ignacio, «Génesis y significado de la Ley de modificación de fueros («Ley paccionada») de 1841», *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, EUNSA, Iruñea-Pamplona, 1986, pp. 97-101. Ver asimismo, OLÁBARRI, Ignacio, La controversia en torno a la ley de modificación de Fueros («Ley Paccionada») de 16 de agosto de 1841, *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía*, 19 (1992), pp. 33-61. Ver asimismo, ANGULO Y HORMAZA, José María de, *La abolición de los fueros e instituciones vascongadas: en torno a un centenario (1876-1976)*, Bilbao: Tipografía de José de Astuy, 1986. Sobre el debate en torno a la naturaleza paccionada de dicha Ley ver, RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del mejoramiento del Fuero. Derechos históricos y régimen foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, pp. 86-107.

cado legal de la norma a la luz de la legalidad constitucional de 1841 cuando el estado se hallaba bajo la autoridad de un gobierno autoritario encabezado por un militar con tratamiento de *Alteza Real*. En este contexto la aprobación del texto legal en las cortes constituye el trámite de una norma nacida del ejecutivo antes que una decisión autónoma del legislativo. Por último, en línea con lo apuntado por autores como Gregorio Monreal o José Antonio Razquin Lizarraga, la supervivencia de la Ley de agosto de 1841 a las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876, permite afirmar que, si bien no en origen, la norma se convertiría con el tiempo en algo así como una cláusula adicional al ordenamiento constitucional del estado, estableciendo cierto derecho de negociación de Navarra con los sucesivos gobiernos centrales en diversas materias, relacionadas directamente o no con el articulado de la ley.

El significado político de la Ley de 1841 es obvio, supone la pérdida de la territorialidad, independencia política y económica, disolución de los poderes e instituciones del Estado navarro y de los concejos, valles, villas y ciudades y, la eliminación del conjunto del sistema jurídico y corpus legal, incluida la autonomía fiscal. En resumen, el tránsito de reino a provincia supuso la pérdida del conjunto de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales del Estado navarro.

Para el conjunto de los navarros la Ley de 1841 supuso la pérdida de la soberanía y de su identidad nacional. La población navarra pasó a ser española, por decreto, y se perdió el concepto legal de naturaleza navarra. Desde un punto de vista meramente legal, esto supuso asimismo un tránsito de derechos, ya que ambos conceptos, ciudadanía española y naturaleza navarra no eran idénticos, incluyendo ambos diferentes derechos y deberes. Cuando la Constitución adoptó el término nacionalidad española, este hecho corrompió los derechos culturales de la población navarra. Por ejemplo, los derechos lingüísticos de los naturales de valles como Baztan, Eguesibar, Erronkari o Larraun, que hasta entonces habían realizado sus asambleas en lengua vasca.

Para cada navarro en particular, la Ley de agosto de 1841 supuso, dependiendo de su estatus legal con anterioridad a dicha fecha, una sustancial reducción de derechos políticos, ya que se instauró un sistema de sufragio censitario y en la práctica se aplicó un sistema de nombramiento nominal, se implementó el servicio militar obligatorio y, fundamentalmente, supuso un serio incremento impositivo en materia fiscal⁹¹.

⁹¹ Excepción hecha de algunos grupos privilegiados por el antiguo sistema legal. Sobre este particular ver, USUNÁRIZ GARAYOA, Jesús María, *Mayorazgo, vinculaciones y economías nobiliarias en la Navarra de la Edad Moderna, Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 383-424. *Ibid.*, De los señoríos del XV al ocaso del régimen señorial en Navarra, *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. 185-226.

El incremento es sustancial. En virtud del artículo 25 de la Ley de agosto de 1841, Navarra con una población aproximada de 270.000 habitantes⁹² en 1841 pagaría, además de otros impuestos, por única contribución directa, la cantidad de 1.500.000 reales anuales y, a partir de 1877, con una población de 304.184 y tras una guerra de cinco años, la contribución directa se elevó a 7.600.000, un incremento de seis millones de reales. A esto hay que añadir naturalmente los impuestos indirectos, la confiscación de ciertos derechos tales como, por ejemplo, el estanco de la sal, los peajes, las sucesivas desamortizaciones, las recaudaciones extraordinarias en tiempo de guerra y, los donativos extraordinarios como el medio millón de reales que tuvo que pagar Navarra en 1899 para costear la Guerra de Cuba. Recordemos en este punto los datos aportados por el diputado de Estella Gaspar Elordi en el Congreso de Madrid en noviembre de 1838, asegurando que Navarra había satisfecho entre enero de 1837 y enero de 1838 24 millones de reales en concepto de suministros para el ejército gubernativo y que, a pesar de ello, debía pagar el resto de las cargas ya que estos gastos no habían sido ni serían reintegrados o deducidos de forma integral de las cargas impositivas de la ahora provincia.

La Ley estuvo redactada con miras a desmembrar el reino pero no existía una base legal sólida para implementar el nuevo orden constitucional. La Ley se aprobó en un momento de inestabilidad política, de lo que se dedujo una sucesión de constituciones, leyes, decretos y órdenes tal, que a pesar de estar sustentados en principios generales similares, impidieron su aplicación legal en Navarra y motivó la germinación del nuevo orden al margen muchas veces de la legalidad constitucional, como durante el estado de sitio al que estuvo sujeta Navarra desde el fin de la Segunda Guerra Carlista hasta noviembre de 1879, período en el que se negociaron asuntos tan urgentes como el Convenio Tejada Valdosera. En este mismo aspecto, la Segunda Guerra Carlista prolongó y acrecentó el problema de la inaplicabilidad de las normas constitucionales, por lo que la provincia de Navarra en particular y el estado español en general no acabó de consolidar su nuevo estatus legal y político hasta el fin de la Segunda Guerra Carlista en 1876. Prueba de ello es el hecho de que el primer código civil del estado no fuera promulgado hasta 1889 en virtud del Real Decreto del 24 de julio.

⁹² 46.180 fuegos según Yanguas y Miranda en 1818. *Diccionario de Antigüedades*, p. 438. El padrón de la policía de 1824 registró un total de 250.891 habitantes. El censo de 1845 fue por fuegos por lo que su uso resulta difícil en términos comparativos (GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *Demografía y sociedad de la Barranca de Navarra 1869-1869*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1985, p. 158). La epidemia de cólera de 1855 se llevó a unos 15.000 navarros y, el censo del estado de 1857, registró un total de 297.422 de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística. El censo del INE de 1877 fijó la población navarra en 304.184 habitantes.

Todo ello produjo en Navarra el incremento de las tasas de emigración, con países de destino hasta bien entrado el siglo XX como Argentina, Australia, Chile, Estados Unidos, México, Uruguay y Venezuela. Buena muestra de ello es el nulo incremento poblacional registrado en Navarra en estos años marcados por la guerra, 304.184 en 1877 y 304.122 en 1887. Lo mismo puede aplicarse a Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, igualmente afectadas por las guerras decimonónicas y las medidas legales adoptadas subsiguientemente, en palabras de Peio Monteano, perjudicadas por el hambre, la peste, la guerra y los impuestos⁹³. Muy similar es el balance que hacen los historiadores Ángel García-Sanz, Fernando Mikelarena y Eduardo Martínez Lacabe. Éste último, en su obra *Violencia y muerte en Navarra. Guerras, epidemias y escasez de subsistencias en el siglo XIX*⁹⁴, que indica que entre 1786 y 1900 Navarra pasó de 227.382 habitantes a 307.669, lo que supuso un crecimiento medio anual de 3,09 personas por cada 1.000, un 2.20 puntos inferior al experimentado en ese periodo en el conjunto del estado.

Como en el caso de Navarra, Araba pierde población entre 1877 y 1887, mientras que Bizkaia y Gipuzkoa conocieron un incremento poblacional moderado.

	1787	1857	1877	1887	1900
Araba	69.674	96.398	93.538	92.915	96.385
Bizkaia	115.984	160.579	189.954	235.659	311.361
Gipuzkoa	120.730	156.493	167.207	181.845	195.850
Navarra	224.443	297.422	304.184	304.122	307.669 ⁹⁵

Población, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística.

⁹³ MONTEANO, Peio, La población de Navarra en los siglos XIV, XV, XVI, *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, XVIII, 1 (2000), pp. 29-70.

⁹⁴ MARTÍNEZ LACABE, Eduardo, *Violencia y muerte en Navarra. Guerras, epidemias y escasez de subsistencias en el siglo XIX*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2004.

⁹⁵ 307.669 es la cifra para la población de hecho; la población de derecho ascendía a 310.355 habitantes. En: Evolución de la población y cambios demográficos en Navarra durante el siglo XX, *Gerónimo de Uztariz*, 16 (2000), pp. 125-138.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA POBLET, Manuel, *Código de administración local*, Madrid: La Ley, 2007.
- AGIRREAZKUENAGA, Joseba y URQUIJO GOITIA, José Ramón (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990.
- AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1952.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Caracterización y fundamentación de la Ley de 1841 y de los convenios de Tejada Valdoserá (1877) y Calvo Sotelo (1927), *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 515-646.
- Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.
- ALONSO, José, *Recopilación y Comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1964.
- ANGULO Y HORMAZA, José María de, *La abolición de los fueros e instituciones vascongadas: en torno a un centenario (1876-1976)*, Bilbao: Tipografía de José de Astuy, 1986.
- APARICIO, Miguel Ángel, *El status del poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 1995.
- ARRIETA, Jon; AGIRREAZKUENAGA, Joseba; LARRAZÁBAL, Santiago, 170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839, *Hermes*, 32 (2009), pp. 28-56.
- BROWNING, Andrew (ed.), *English Historical Documents, 1660-1714*, Oxford: Oxford University Press, 1953.
- CAÑO, Javier, *Teoría institucional del estatuto vasco*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1997.
- CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., Constitucionalismo histórico y neoforalismo en la historiografía del siglo XVIII, *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 83-111.
- En torno al concepto de constitución histórica española, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 481-499.
- COS-GAYÓN, Fernando; CÁNOVAS DEL CASTILLO, Emilio (eds.), *Diccionario manual de Derecho administrativo español para uso de los funcionarios dependientes de los ministerios de gobernación y fomento, y de los alcaldes de ayuntamientos*, Madrid: Imprenta de los Herederos de Vallejo, 1860.

- CRUZ MARTÍNEZ, Juan de la, *Estudios sobre el ramo de montes arbolados de España insertos por el clamor público de 1845 seguidos de una recopilación legislativa forestal desde el Fuero Juzgo hasta 31 de diciembre de 1854*, Madrid: Imprenta de Don José Trujillo, 1855.
- CUADERNOS de las leyes y agravios reparados por los Tres Estados del Reino de Navarra, Pamplona: Aranzadi; Diputación Foral de Navarra, 1964.
- DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1968.
- Ley Paccionada de Navarra de 1841: Homenaje al Ministro de gracia y justicia D. José Alonso Ruiz*, Madrid: Ministerio de Justicia, 2004.
- DEL RÍO ALDAZ, Ramón, *Las últimas Cortes del reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián: Haramburu, 1985.
- DIARIO DE LAS SESIONES de cortes del senado. Legislatura de 1839. Tomo I, Núm. 16. Sesión del día 20 de octubre de 1839, Madrid: Imprenta Nacional, 1839.
- DIARIO DE LAS SESIONES de cortes del senado. Legislatura de 1839. Tomo I, Núm. 20. Sesión del día 25 de octubre de 1839, Madrid: Imprenta Nacional, 1839.
- DIARIO DE LAS SESIONES de cortes. Legislatura de 1834 a 1835. Apéndice al Núm. 13, Madrid: Imprenta Nacional, 1865.
- DIARIO DE LAS SESIONES de cortes. Senado. Sesión del miércoles 19 de julio de 1876. Legislatura de 1876, Madrid: Imprenta Nacional, 1877.
- DONÉZAR DíEZ DE ULZURRUN, Javier María, *La desamortización de Mendizábal en Navarra (1836-1851)*, Madrid: CSIC, 1975.
- ECHAVE-SUSTAETA, Eustaquio de, *El partido carlista y los fueros*, Pamplona: El Pensamiento Navarro, 1914.
- EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL: II Seminario de Historia de la Administración, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- ELIZONDO, Joaquín de, *Novísima Recopilación de las Leyes del Reino de Navarra*, edic. a cargo de Amparo Zubiri Jaurrieta, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2010. 2 vols.
- ESTECHA Y MARTÍNEZ, José María, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras: Colección de leyes, decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasco Navarro*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1918.
- ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *Carlismo y abolición foral: en torno a un centenario 1876-1976*, Donostia-San Sebastián: Auñamendi, 1976.

- FERNÁNDEZ DE GAMBOA, Agustín, *Breve examen de los decretos de 6 de agosto de 1842 y 24 de enero de 1843, y manifestación del cumplimiento dado al de 15 de septiembre de 1841: exposiciones elevadas al ministerio de hacienda en 25 de marzo, 30 de junio y 15 y 16 de septiembre de 1842 por la dirección general de aduanas, aranceles y resguardos*, Madrid: Aguado, 1843.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio, *La Constitución de Cádiz, 1812. Y Discurso preliminar a la Constitución*, Madrid: Castalia, 2002.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid: Cívitas; Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *Demografía y sociedad de la Barranca de Navarra 1869-1869*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1985.
- La insurrección fuerista de 1893. Foralismo oficial versus Foralismo popular durante la Gamazada, *Príncipe de Viana*, 185 (1988), p. 559-708.
- La Navarra de «La Gamazada» y Luis Morote*, Pamplona: edic. del autor, 1993.
- 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: Editorial Aramburu, 1935.
- GÓMEZ HERRERO, Teodoro (ed.), *Diccionario-guía legislativo español: comprende todas las disposiciones legales que se han publicado durante el siglo XIX*, Madrid: Librería de Victoriano Suárez, 1902, vol. 1.
- HERR, Richard, Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV, *Moneda y Crédito*, 118 (1971), pp. 37-100.
- ILARREGUI, Pablo, *Memoria sobre la Ley de modificación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1872.
- IREDELL, Godfrey W., *The Lyon Enchained; A Study of the 1707 Act of Union*, W. Glasgow: Maclellan, 1960.
- IRIBAS Y SÁNCHEZ, Gregorio, *Los derechos de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1894
- IRUJO, Manuel, *Inglaterra y los vascos*, Buenos Aires: Ekin, 1945.
- JIMENO ARANGUREN, Roldan, *Nafarroa eta estatuaeren arteko hitzarmen ekonomikoaren testu historikoak: erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: HAEE-IVAP, 2009.
- LACARRA, José María, Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada, *Príncipe de Viana*, 92-93 (1963), pp. 231-248.

- LANA BERASAIN, José Miguel, La desamortización foral (1834-1861), *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. 437-452.
- MARTÍN, Andrés, *Historia de la guerra de la división real de Navarra contra el intruso sistema llamado constitucional y su gobierno revolucionario*, Pamplona: Imprenta de Javier Gadea, 1825.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española, peninsular y ultramarina. Compilación ilustrada de la novísima legislación de España en todos los ramos de la administración pública*, Madrid: Administración, 1869.
- MARTÍNEZ BELOQUI, María Sagrario, *Navarra, el estado y la Ley de modificación de fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.
- MARTÍNEZ LACABE, Eduardo, *Violencia y muerte en Navarra. Guerras, epidemias y escasez de subsistencias en el siglo XIX*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2004.
- MESA SEGURA, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: Publicaciones del IEAL, 1946.
- MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldan, El Concier-to Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 647-708.
- MONTEANO, Peio, La población de Navarra en los siglos XIV, XV, XVI, *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, XVIII, 1 (2000), pp. 29-70.
- MORENO PASTOR, Luis, *Los orígenes del Tribunal Supremo, 1812-1838*, Madrid: Ministerio de Justicia, 1989.
- MUTILOA POZA, José María, *La desamortización eclesiástica en Navarra*, Pamplona: EUNSA, 1972, pp. 521-525.
- OLÁBARRI, Ignacio, Génesis y significado de la Ley de modificación de fueros («Ley paccionada») de 1841. En *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona: EUNSA, 1986, pp. 85-101.
- La controversia en torno a la ley de modificación de Fueros («Ley Paccionada») de 16 de agosto de 1841, *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía*, 19 (1992), pp. 30-60.
- OLAVE Y DÍEZ, Serafín, *El pacto político como fundamento histórico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestación legal de la soberanía independiente de Navarra*, Madrid: Imprenta de la Nueva Prensa, 1878.
- OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la guerra de la Independencia*, Pamplona: Imprenta, Librería y Encuadernación de N. Aramburu, 1910.

- OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1923.
- PAREDES ALONSO, Francisco Javier, *Pascual Madoz, 1805-1870: libertad y progreso en la monarquía isabelina*, Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1982.
- PEÑA GONZÁLEZ, José, *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid: Dykinson, 2006.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del mejoramiento del Fuero. Derechos históricos y régimen foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- REFORMISTAS Y REFORMAS en la Administración española: III Seminario de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- 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: 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*, T. IV, Donostia: Txertoa, 1988.
- Actitudes políticas en Navarra durante la Guerra de la Convención, *Príncipe de Viana*, 189 (1990), pp. 113-118.
- El tratamiento de la Libertad de Comercio y las Aduanas en Navarra (1717-1841), *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 129-190.
- RUBIO, Coro, *Fueros y constitución: la lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Bilbao: Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 1997.
- SAGASETA DE ILÚRDOZ, Ángel, Fueros Fundamentales del Reino de Navarra, *Revista Euskara* (1882), pp. 71-80.
- SAINZ DE VARANDA, Ramón, *La Ley Paccionada de Navarra y la vigencia de las normas forales sobre sucesión intestada*, Pamplona: Aranzadi, 1970.
- SALINAS QUIJADA, Francisco, Examen crítico del mejoramiento del fuero de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 1 (1986), pp. 57-86.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional. En Martín-Retortillo, S. (ed.), *Derecho público foral de Navarra: el mejoramiento del Fuero*, Madrid: Civitas; Gobierno de Navarra, 1992.

- SCOTT, Paul H., *The Union of 1707: Why and How?*, The Saltire Society, Paul Henderson, 2006.
- TAMAYO SALABERRIA, Carlos y TAMAYO SALABERRIA Virginia, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1981.
- USUNÁRIZ GARAYOA, Jesús María, De los señoríos del XV al ocaso del régimen señorial en Navarra, *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. 185-226.
- Mayorazgo, vinculaciones y economías nobiliarias en la Navarra de la Edad Moderna, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 383-424.
- VALERO TORRIJOS, Julián, *Los órganos Colegiados: Análisis Histórico de la Colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2002.
- VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984.
- VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas. Apéndice que contiene las disposiciones legales relativas a las mismas y Navarra*, Bilbao: Imprenta y Encuadernación de Andrés P. Cardenal, 1902.
- ZABALTA PEREZ-NIEVAS, Xabier, La Vasconia peninsular y la organización territorial española, *Iura Vasconiae*, 5 (2008), pp. 341-381.