

Pedro Sáinz de Andino y el traslado de las aduanas del Ebro al Pirineo

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN*

EL DEBATE SOBRE EL TRASLADO DE LAS ADUANAS EN LAS CORTES

Incorporado por conquista el reino de Navarra a la corona de Castilla, mantuvo su identidad institucional dentro de la organización policéntrica propia del Antiguo Régimen. La presencia de las aduanas con Castilla y Aragón en la línea del Ebro reflejaban la diferencia entre reinos en sus territorios, Hacienda, códigos e instituciones (Ley 59, tít. 2º, lib., I. N. R.). Así lo mantuvo la nueva dinastía tras la Guerra de Sucesión, entre cuyos efectos figuraron los Decretos de Nueva Planta de Felipe V de Borbón (1706-1717) y la supresión de las aduanas interiores el 31 de agosto de 1717.

La idea mercantilista de los ilustrados de suprimir las trabas que impidieran la libertad del comercio en un mercado nacional y la configuración del poder real absoluto hicieron del traslado de las aduanas del Ebro a los Pirineos uno de los objetivos de su política durante los siglos XVIII y XIX. Por otra parte, las aduanas interiores eran contrarias a la política de modernización económica que se tradujo en la liberalización del mercado de granos, del comercio con América, del establecimiento industrial, la supresión de los puertos secos en 1714, el traslado de las aduanas de importación a las fronteras territoriales en 1717 y la libre circulación de mercancías nacionales en el interior del reino en 1757¹.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra.

¹ RODRÍGUEZ LABANDEIRA, J., “La política económica de los Borbones”, en *La Economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, Madrid, 1982, pp. 112-113.

El objetivo de suprimir las tablas de las fronteras del reino de Navarra con Vascongadas, Castilla y Aragón ya se había pretendido en los siglos XVI y XVII², pero fue en los siglos XVIII y XIX cuando se acrecentó como efecto del absolutismo y centralismo borbónicos, hasta que la Ley de 16 de agosto de 1841 dispuso el traslado dentro de las medidas de adecuación de las instituciones navarras del Antiguo Régimen al constitucionalismo liberal. Las tensiones entre aquellas y el poder real se reflejaron en los encontrados debates en las Cortes y en su defensa de la competencia sobre las aduanas y su permanencia en la línea del Ebro³. En los últimos años de la monarquía absoluta bajo el reinado de Fernando VII se produjeron los mayores ataques a las instituciones navarras desde la concepción castellanocéntrica de la monarquía, que, como declaró la Ley 1ª del Libro II, Título III de la Novísima Recopilación, promulgada el 15 de julio de 1805, persigue “reducir todos mis Reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo”.

Uno de los personajes de la Corte que intervino más decididamente en el proceso para disponer el traslado de las Aduanas fue el destacado colaborador del rey Pedro Sainz de Andino. Con sus informes y propuestas contribuyó a la construcción histórico-jurídica que legitimó la convicción de que el poder real no precisaba de la conformidad de las instituciones navarras para adoptar una decisión que, si no se llevó a cabo, fue por inestabilidad institucional y la necesidad de evitar nuevos conflictos en la convulsa España de los primeros años del siglo XIX.

La desaparición de las aduanas interiores fue uno de los modos de igualación bajo un mismo régimen de las distintas unidades políticas existentes en la monarquía, que realizaron los monarcas del despotismo ilustrado en la segunda mitad del siglo XVIII⁴. Las tensiones centralistas del absolutismo aumentaron entre 1796 y 1808 bajo el poder de Godoy, motivadas por la crisis financiera, que exigía mayores aportaciones, la supresión de las inmunidades fiscales de las provincias *exentas*, las quintas y el control del Consejo Real por los representantes del poder real⁵. La Diputación envió numerosas represen-

² I. OSTOLAZA ELIZONDO, *Gobierno y administración de Navarra bajo los Austrias. Siglos XVI y XVII*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999, pp. 156-161.

³ ALLI ARANGUREN, J. C., “El debate sobre el traslado de las Aduanas en las Cortes de Navarra”, en II Symposium *Libertad de comercio y aduanas en los territorios de Vasconia*, Donostia-San Sebastián, 11 y 12 de diciembre de 2002, *Notitia Vasconiae*, 2, 2003, pp. 266-337.

⁴ FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., *Historia de Navarra, III. Pervivencia y renacimiento (1521-1808)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1994, pp. 129-130, afirma que en la segunda mitad del siglo XVIII “los reyes pusieron enorme empeño en que la vida interna de Navarra se regulase, a la vez y del mismo modo que la del resto de España, por sus reales cédulas, y no por las leyes particulares de las Cortes. [...] se inmiscuyen en organizar las costumbres, las diversiones, la beneficencia, la educación o el comercio interior, cuestiones que antes se habían dejado en mano de los navarros”.

⁵ RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones de Navarra con la Administración central (1778-1808)*, Pamplona, Diputación Foral de Navarra, 1974; LACARRA, J. M., “Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada”, *Príncipe de Viana*, 90-91, 1963, p. 246; SESÉ ALEGRE, J. M., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 1994; GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Á., IRIARTE LÓPEZ, I., MIKELARENA PEÑA, F., *Historia del navarrismo (1841-1936)*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 33-36; ILARREGUI, P., *Memoria sobre la ley de la modificación de los Fueros de Navarra*, Pamplona, 1872, p. 85, ponderó el valor de la Ley paccionada de 1841, porque “lo que con esta ley quedó destruido fue el absolutismo de los virreyes y del Consejo de Navarra, que eran los mayores enemigos de las libertades del país, siguiendo en esto las miras políticas de los Monarcas castellanos...”.

taciones al rey en defensa de sus derechos e instituciones, de las que la de 1749 reiteró la aseveración de anterior negativa de “que no hay ley, fuero ni ordenanza que haya sujetado la suprema autoridad a no alterar o formar nuevo método para administración de justicia”⁶. En la de 1777 replicó al informe del fiscal de la Cámara de Castilla sobre “las causas que pueden obligar hoy a variar esta Constitución de Navarra” por aplicación del “derecho general de España” de “las Partidas”:

“...jamás ha tenido Navarra dependencia alguna de Castilla para que ésta haya podido darle ni establecerle principios ni reglas algunas de gobierno, pues antes hubo Leyes y Reyes en Navarra que los hubiera y que se pudiese pensar en forma el derecho que se alega de Castilla. [...] Dudar, señor, ahora en su última respuesta, al cabo de dos siglos, de la naturaleza de la Incorporación de aquel Reyno..., es lo mismo que querer dar valor a la deducción del supuesto derecho general, que en su anterior del año 1772 tomó por fundamento, o suscitar de nuevo otra cuestión de la misma compleción de la primera, que acredita la insubsistencia de las dos, pues una u otra ha de constituir regla general; y en una palabra, es volver a disputar de los principios sin más diferencia que la que constituye el tiempo de la Institución al de la Incorporación”⁷.

Todo ello a pesar de las continuas protestas de las Cortes navarras de su reconocimiento y sumisión al poder absoluto del rey, manteniendo un difícil equilibrio con la defensa de instituciones ajenas al poder real y capaces de limitarlo. Así consta en la representación de 1 de septiembre de 1781:

“Nadie ignora que V. M. es un Monarca que no reconoce superior en la tierra: que es el árbitro supremo de Navarra y sus naturales y que reina por amor en los corazones de todos; que todo lo puede, aunque por real dignación el sumo poder se halla en Navarra enlazado con la moderación de sus venerables fueros y patrias leyes”⁸.

Por Real Instrucción de 31 de agosto de 1717 se suprimieron las aduanas interiores y se dispuso su traslado del Ebro a los Pirineos, la imposición de los diezmos, agregados e impuestos del arancel castellano de 1709⁹. La Diputación del Reino manifestó su rechazo a una medida contraria a “uno de los fueros más fundamentales”¹⁰. Su protesta fue aceptada por Real Orden de 16 de diciembre de 1722, que mantuvo las aduanas interiores y dispuso que se tratara con el Superintendente general de Rentas sobre los medios para evitar los abusos que facilitaban el fraude del contrabando¹¹. Se trató en las sesiones de las Cortes de 1757 y de 1780-1781, con el fin de superar la actitud de los navarros sobre “la antigualla de las aduanas, porque creen que es un distintivo y marca de su fidelidad”, sin descartar su imposición por decisión del poder

⁶ HUICI, M. P., *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, Rialp, 1963, p. 271.

⁷ HUICI, M. P., *Las Cortes...*, cit., pp. 290-291.

⁸ ARCHIVO GENERAL DE NAVARRA (AGN), Actas Diputación, T. 20, fol. 114; HUICI, M. P., *Las Cortes...*, cit., p. 271, en la de 1801 “decían las Cortes que la proposición contraria a la de que el soberano no estaba sujeto a las leyes era una verdad de derecho de gentes que algunas veces se había visto atacada de la lisonja”.

⁹ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carps. 1, 2 y 3.

¹⁰ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carp. 3.

¹¹ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carps. 21 y 22.

real “aun dentro del término de las leyes y fueros de este reino, para no perder ni el más mínimo punto de la regalía”¹².

Uno de los debates más significativos, que fue invocado posteriormente, fue el de la sesión de las Cortes de 7 de septiembre de 1757, que declararon “no sernos conveniente esa traslación sino que permanezca inalterable el sistema de gobierno en que estamos desde tiempos antiquísimos”. El traslado implicaría “la depresión de su nativa libertad” y “desvanecidos en un instante privilegios y distinciones [...] los límites de su corona, equivocados; las diferencias de derechos reales, exequadas; los establecimientos de muchas leyes suyas, abolidos; y el orden de su antiquísimo gobierno, alterado”¹³.

En esta sesión se plantearon las valoraciones y la propuesta que se reiterarían posteriormente. El marqués de San Adrián defendió el ámbito de la monarquía como el espacio político y económico de Navarra y propuso que el reino aprobara el traslado de las aduanas a la frontera con Francia siendo compensado económicamente, manteniendo libre el comercio con Francia y habilitando un puerto guipuzcoano para el comercio con América. Con el traslado se podría “favorecer la industria prácticamente arruinada ahora en Navarra” y “un cambio radical en su comercio, pues de realizarse ahora fundamentalmente con Francia pasaría a integrarse en un comercio nacional”¹⁴.

La libertad de comercio con América que estableció Carlos III en 1778 excluyó a los navarros y vascongados si no aceptaban la supresión de las aduanas interiores, porque “es muy justo se les conceda las mismas facultades que a los demás vasallos del Reyno, pero que sea precisamente bajo los mismos términos”. Esta medida supuso que los exportadores navarros de grano y vino siguieran pagando aranceles de productos extranjeros del quince por ciento de su valor en virtud de la Real Orden de 24 de julio de 1779¹⁵.

En sesión de las Cortes de 1780 se conoció la Real Orden negando la solicitud del reino de puerto franco de San Sebastián y Pasajes para el comercio de Indias y la propuesta real para el traslado de las aduanas, en la que condicionaba lo uno a lo otro¹⁶. Fue la causa de un profundo debate en el que se discutieron propuestas contradictorias. El marqués de San Adrián¹⁷, Berriochea y Zarigaiz, con el apoyo de la nobleza terrateniente y los pueblos de la Ribera, defendieron el traslado que posibilitaría ampliar el mercado interior y dar salida a sus productos en el mercado español y en América, aunque su-

¹² Carta de Isidoro Gil de Jaz al oficial de la Secretaría de Hacienda Miguel de Múzquiz, sobre la propuesta hecha a las Cortes, recogida por DE ARVIZU, F., “Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna (Estudio desde la perspectiva de la Corona)”, en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*, Valladolid, 1989, pp. 620-621.

¹³ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carp. 28.

¹⁴ AGN, Traslación de las Aduanas, Leg. 1, Carp. 34; RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones...*, cit., pp. 109-114.

¹⁵ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carp. 37.

¹⁶ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carps. 29 y 37; Actas de Cortes, tomo 11, folio 811: “Tal condescendencia con Navarra ha sido imposible, porque este beneficio redundaría en los extranjeros con perjuicio del comercio de los vasallos de Castilla y León; pero anhelando siempre la prosperidad de esos naturales, sin ofensa del resto de la Nación, he pensado que sería muy útil a este Reino que se trasladasen a la frontera de Francia las Aduanas que hay ahora sobre el Ebro, pues por este medio lograría un comercio ventajoso con Castilla y Aragón, y que fuesen tratados para América sus efectos, no como extranjeros, sino como castellanos”.

¹⁷ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carp. 34.

pusiera perder una parte del autogobierno y la diferenciación del reino que representaban las aduanas. Por el contrario, se opusieron los valles pirenaicos y los comerciantes de Pamplona, para los que era perjudicial el arancel a las importaciones y el recargo de las exportaciones¹⁸.

La visión de las aduanas como un grave obstáculo a la integración en el mercado y a la industrialización fue reiterada en la sesión de las Cortes de 2 de enero de 1781 con los argumentos de los ilustrados interesados: “el gran objetivo de una economía nacional quedaba frustrado por el sistema vigente de aduanas”, por los “grillos que tenemos en la raya de Castilla y Aragón que nos separan y desunen de los españoles, conceptuándose en la clase de país extranjero”, porque “todos los frutos navarros son extranjeros para los dominios de España”¹⁹. De ello concluía que “sin aduanas no puede alcanzar a Navarra el beneficio de estos sabios reglamentos, que todos se dirigen al restablecimiento de la industria y del comercio de España”, por lo que “no pudiéramos tener jamás fábricas, artes, ni comercio activo”, de tal modo que “se han venido a convertir los fueros en la utilidad y provecho de otros países antes que a España y de la misma Navarra”²⁰. En la sesión de 15 de enero de 1781 se rechazaron la propuesta de traslado de Javier Argañiz y la del marqués de San Adrián como “Plan conciliativo de los intereses del Rey nuestro Señor y los del Reino en la traslación de las Aduanas, que están sobre el Ebro, a las fronteras de Francia”²¹.

Nuevamente, en sesión de 7 de febrero de 1781 se rechazaron las propuestas favorables al traslado²². Como expusieron algunos miembros de los tres brazos en una Representación al Rey el día 14, el número de miembros del brazo nobiliario superó en votos a los restantes, mayoría que no se hacía patente por el sistema de votación separada, que suponía el veto de un brazo de orden y número menor a las mayorías de los restantes; y destacaron los aspectos negativos que las aduanas del Ebro representaban, porque “sólo en el nombre viene a ser Navarra miembro propio del cuerpo del Estado” y “se halla estimada y tratada como provincia extranjera”²³.

La cuestión se planteó en términos más políticos en las sesiones celebradas por las Cortes en el siglo XIX, como consecuencia de la mayor presión del poder absoluto que pretendió la uniformidad política y económica. También se utilizaron los argumentos económicos para demostrar la deficiente situación de la balanza de pagos y de la industria navarras, que ya había sido invocada en los debates anteriores. El *Diccionario geográfico-histórico de España* publicado en 1802 recogió datos sobre la desfavorable balanza comercial de Navarra, que en 1786 había sido de 2.324.263 reales vellón, deduciendo “el miserable estado de la industria y comercio de este reyno, y lo mucho que tie-

¹⁸ RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones...*, p. 116, triunfó numéricamente la propuesta favorable al traslado, aunque la votación por estamentos dio como ganadora a la contraria. AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 2, Carp. 2. Leg. 1, Carps. 32 y 33, recoge la oposición del valle de Baztán porque con el traslado de las aduanas se abrían las puertas del comercio con Castilla y se cerraban con Francia, lo que sería ruinoso porque “nos une con la Francia la mutua dependencia de géneros, que es el quicio en que estriba y la base que sustenta toda la mole del comercio”.

¹⁹ SALCEDO IZU, J., *Atribuciones...*, cit., p. 396.

²⁰ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carp. 31; RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones...*, cit., pp. 105-109.

²¹ AGN, Actas de Cortes, t. 12, ff. 1003-1015.

²² AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 1, Carp. 35.

²³ AGN, Traslación Aduanas, Leg. 1, Carp. 37; RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones...*, cit., p. 127.

nen que hacer los que lo gobiernan para promover fábricas, dar actividad a los brazos de los naturales y remover los obstáculos que se oponen a su adelantamiento y prosperidad”²⁴. Yanguas y Miranda detalló la balanza de pagos de 1816, que era deficitaria para Navarra por recibir del extranjero un “exceso de mercaderías de 13.141.268 rs. vn. [reales de vellón] en un año”, a lo que habría de añadirse el contrabando de la importación y exportación, de lo que “resulta finalmente la urgente necesidad de que se establezcan las aduanas en el Pirineo para que de esta manera, al paso que se abra la puerta al recíproco comercio entre Navarra y la Península, pueda cerrarse la del extranjero en cuanto perjudique al fomento de la industria del país”. De tal modo que la industria en Navarra “no puede prosperar si no se cierra la puerta de los Pirineos y se abren las que están cerradas con las otras provincias españolas [...] Cerradas las puertas del Pirineo, la industria vendrá por necesidad a establecerse en Navarra, porque tiene en su suelo todos los elementos necesarios”²⁵.

La restauración de Fernando VII permitió a Navarra recuperar las aduanas hasta la reforma de la Hacienda de 1817. Las Cortes de 1817 y 1818 introdujeron las reformas económicas liberales, incluso la libertad de venta de granos, porque “tenemos por incontestable principio el que asegura que la restricción del comercio interior o la prohibición de extraer las producciones sobrantes de un país, acarrea su ruina”²⁶. Esto implicaba la aceptación del modelo económico que sólo podía completarse con la traslación de las aduanas en congruencia con la justificación de tales medidas. Las Cortes conocieron de oficio del virrey de 13 de mayo en que señalaba “cómo las aduanas, que sólo pueden y deben existir entre provincias de diversos soberanos y no entre las que conocen a un padre, a un rey que se desvela por el bien general, hallándose situadas a las márgenes del Ebro, son grave inconveniente para lograr dicho objeto”. El informe del síndico contrario al traslado invocó los acuerdos de 1757 y 1781, los “principios generales del derecho, conocidos por todos”, y sostuvo que el traslado de las aduanas “envuelve la renuncia positiva y presente de Libertades, Usos, Costumbres y Fueros los más apreciables y que hasta el día de hoy han contribuido a la felicidad del Reino”²⁷. También

²⁴ TRAGGIA, J., “Navarra”, en *Diccionario geográfico-histórico de España por la Real Academia de la Historia. Sección I. Comprende el reino de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Alava y Guipúzcoa*, II, Madrid, Imprenta de la viuda de Joaquín Ibarra, 1802, pp. 56-166, se remitió en cuanto a los datos históricos a los Anales del P. Moret y aludió a que lo esencial de los fueros de Navarra era que “la potestad legislativa reside radicalmente en las Cortes ó Junta de los Estados que representan el Reino” (p. 140); DÍAZ ACOSTA, J. M., “Evocaciones y debates romántico-nacionalistas”, en MARTÍN DUQUE, Á. (Dir.), *Signos de identidad histórica para Navarra*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1996, p. 63, esta obra responde “a los apremios de una monarquía que consideraba la pervivencia de los fueros un obstáculo para el desarrollo de una administración más eficiente en todos los aspectos, incluido quizá de forma preferente el económico-fiscal”; MADOZ, P., *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar*, XII, Madrid, 1849, p. 120, recoge los datos económicos del censo de 1799, con un valor de los productos manufacturados de 13.405.629 rs., el de los productos naturales de 140.742.237 rs., con una relación entre ambos de 1:10,498.

²⁵ YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario...*, cit., p. 241. Recoge datos correspondientes a 1786, año en el que las exportaciones fueron de 7.284.242 y las importaciones por 14.028.732 reales de vellón, y en 1816 por 8.065.142 y 21.206.410, respectivamente. YANGUAS Y MIRANDA, J., *Análisis histórico-crítico de los fueros de Navarra*, 1983, pp. 47 y ss., afirmó que la industria en Navarra “no puede prosperar si no se cierra la puerta de los Pirineos y se abren las que están cerradas con las otras provincias españolas [...] Cerradas las puertas del Pirineo, la industria vendrá por necesidad a establecerse en Navarra, porque tiene en su suelo todos los elementos necesarios”.

²⁶ Ley XCVIII, *Cuadernos...*, cit., pp. 324-351.

²⁷ RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1968, p. 47.

conocieron de un oficio del Ayuntamiento de Sangüesa a favor de la traslación con “las reservas que tenga por conveniente el Ilustrísimo Reino para la observancia de nuestros fueros”, y de otro del de Arguedas para “la remoción de aduanas y establecimiento de tablas exteriores, pidiendo su concesión al mismo tiempo al Soberano directamente”, de modo que debe quedar “cuanto produce el suelo navarro bajo el mismo pie para el comercio que lo demás de España en su circulación interior y exterior”²⁸. Las Cortes volvieron a negar el traslado de aduanas si no se valoraban los perjuicios que resultaban para los navarros, se reparaban los agravios y se conciliaba su bien con el general de la Nación por medio de una ley de carácter contractual. La propuesta no fue aceptada por el Gobierno, por lo que las Cortes se ratificaron en la negativa²⁹.

Nuevamente se planteó el traslado de las aduanas en las sesiones de las Cortes de 1818, tras la comunicación del ministro de Hacienda de 21 de febrero de 1818, en la que adujo que tal situación “no puede dejar de causar al resto de la Nación grandes perjuicios que serían trascendentales a los mismos naturales de Navarra”, de tal modo que “la conservación del Estado es la suprema ley, y contra ésta no hay exenciones, privilegios, fueros ni juramentos”. La respuesta de las Cortes fue, una vez más, negativa, por entender que dicho traslado arruinaría su comercio y lesionaría sus fueros. En la contestación se rechazó la afirmación del ministro sobre las exenciones, privilegios y fueros; no obstante, se expresó la voluntad de secundar “las soberanas intenciones de S.M. [...] siempre que se precavan los perjuicios que resulten a mis naturales, se reparen los agravios que padecen y se concilie el bien de éstos con el general de la Nación por medio de una ley contractual”³⁰.

Durante el Trienio Liberal (1820-1823) fueron trasladadas las aduanas al Pirineo³¹. Por Decreto de las Cortes de 9 de noviembre y Real Orden de 10 de diciembre de 1820, se dispusieron los puntos de las aduanas y contrarregistros en las provincias vascongadas y Navarra, así como la vigencia en las mismas del “arancel para la importación de géneros, frutos y efectos, guardándose desde entonces perfecta igualdad con todos los demás pueblos y provincias”³².

La crisis de la Hacienda de España dio lugar a que se dictaran los decretos de 16 de febrero de 1824, que derogaron las tímidas reformas de mayo de 1817 y dispusieron que “las rentas de la corona vuelvan en cuanto sea posible al método que tenían antes de aquella fecha y que en las variaciones que sea preciso hacer para mejorarlas y asegurar y aumentar sus rendimientos se apro-

²⁸ El comercio y la Comisión de Aduanas presentaron documentados escritos demostrando “los perjuicios que resultarían de la traslación de las aduanas y los medos para resarcirlos”. Hubo un papel de ratonera en el que se invocaron los deberes de las Cortes y cómo “futuras generaciones alabarán con entusiasmo su firmeza en sostener el precioso depósito de las leyes que se le ha confiado y de que depende el bienestar de sus naturales, cuyos extraordinarios antiguos y recientes servicios por la religión y el trono tienen derecho a que se les conserve lo que de justicia se les debe”.

²⁹ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 2, Carp. 3. Cortes, libro 18.

³⁰ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 2, Carp. 3.

³¹ AGN, Tablas, Leg. 9, Carp. 5, recoge un informe del Intendente interino, de 1 de junio de 1821 referido al acaparamiento de mercaderías antes de realizarse la traslación: “todo avivó a sus naturales a hacer grandes pedidos a Francia y, llenándose los almacenes de las provincias y Navarra, quedaron barridos los de Bayona, Burdeos y aun muchos de París. Es decir, que las plazas de comercio de Francia y España cambiaron sus respetos, y esta nación se convirtió en aquella, y al contrario”.

³² AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 2, Carps. 8 y 9; Tablas, Leg. 8, Carp. 55; DEL RÍO, R., “Mercado español y crisis del Antiguo Régimen en Navarra”, en *Príncipe de Viana. I Congreso de Historia de Navarra de los siglos XVIII, XIX y XX*, anejo 4, 1986, pp. 391-408.

vechen las antiguas bases, acreditadas por la experiencia de dilatados años”. Para mejorar los ingresos se pretendió que se incrementaran las aportaciones de las provincias exentas, para lo cual se autorizó por Real Decreto de 16 de febrero de 1824 la reunión anual de las Cortes de Navarra, sin que se convocaran ni, por tanto, proporcionaran el auxilio esperado³³.

El virrey, siguiendo las instrucciones de la Corte, realizó una propuesta el 26 de septiembre de 1828 sobre el convencimiento real de lo ventajoso de su propuesta y de su deseo de que las Cortes “propusiesen dicha traslación”³⁴. De ella conocieron las Cortes en sus sesiones de 1828-1829, momento que coincide con las intervenciones de Sáinz de Andino en la Corte y de sus informes y propuestas. Las razones a favor y en contra del traslado que se utilizaron en los debates de aquellas fechas fueron expuestas por Yanguas y Miranda:

“se fundaban en las reglas de economía política, presentando a Navarra como un país sin comercio y sin otro medio para fomentarlo, y comunicar las producciones agrícolas de su territorio con las otras provincias, que el de colocar las aduanas en la frontera de Francia, poniendo, al mismo tiempo, trabas justas y convenientes a la industria extranjera para animar la del país. Pero en el partido contrario preponderaba el temor de que quitada la línea de las aduanas del Ebro, que la consideraba como una muralla divisoria de ambos reinos de Castilla y Navarra y de sus instituciones civiles, el gobierno castellano encontraría menos embarazos para someterlo todo a sus antiguos conatos hacia la unidad peninsular, introduciendo las contribuciones de papel sellado, sal y otras gabelas de Castilla que los navarros miraban con horror. Este partido alegaba también una razón de economía que, desde muy antiguo, seducía más que todas al vulgo; esto es, el mayor coste que tendrían los géneros de consumo del extranjero, con el recargo de los nuevos derechos de las aduanas...”³⁵.

En las Cortes de 1828-1829 se acordó rechazar la propuesta del virrey de traslado de las aduanas y, recuperando la idea del traslado negociado utilizada en el XVIII, propusieron al Gobierno el traslado condicionado para “investigar si podría conciliarse la consecución de los deseos de S. M. con el bien público de este Reino, por medio de una ley contractual que comprende ciertas condiciones que creemos necesarias en el caso de la traslación”³⁶, y que fuese

“libre absolutamente el comercio con el resto de la monarquía, cesando toda prohibición, que no pudiesen practicarse registros de casas en Navarra a pretexto de contrabando, sin preceder información y las demás di-

³³ ARTOLA, M., *La España...*, cit., p. 714, que cita a CANGA ARGÜELLES, *Diccionario de Hacienda*, II, p. 672, para quien la situación de las provincias exentas las hacía “una nación extraña dentro de España [...] resto vergonzoso de las ideas de los siglos férricos de la dominación feudal”.

³⁴ RÍO, R. del, *Las últimas Cortes del Reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián, 1985, pp. 167-334.

³⁵ YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de Antigüedades del Reino de Navarra*, I, Pamplona, 1840, p. 234.

³⁶ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 2, Carps. 11 y 20; Cortes 1828-1829, t. 19, 24 de noviembre de 1828. Entre las condiciones figuraban que el traslado se realizaría por un periodo de seis años, con entrega a Navarra como indemnización de los arbitrios por el vínculo, caminos e incluso de Pamplona, el noveno y excusado de todo el reino y el importe de las bulas de la rectoría; la exención de donativos a la Corona; que las causas de hacienda y contrabando se incoasen y finalizasen en Navarra, siendo los tribunales de Comptos la primera instancia y el Consejo la segunda y última, que se concediese puerto habilitado y de depósito; que se mantuviera el arriendo del tabaco.

ligencias prevenidas por las leyes; que no pudieran estancarse en Navarra ninguno de los artículos que no estaban estancados”³⁷.

Por Real Orden de 15 de diciembre de 1828 se dictaron instrucciones para efectuar el traslado, que obligó a las Cortes a recordar que el acuerdo por medio de una ley contractual debía ser previo a la traslación:

“No pedimos en nuestra contestación del 24 de noviembre la traslación de las aduanas del Ebro al Pirineo: concebimos que no podíamos proponerla a no consentir la ruina de este Reino, a no ser infieles a nuestros representados y a V. M., que quiere, que desea, que anhela ardientemente por la prosperidad de Navarra y por la observancia de sus fueros y leyes. Dijimos, únicamente, que podría verificarse la traslación con algunas condiciones, bases, o modificaciones, que deberían establecerse por una ley contractual y cuyo establecimiento debe preceder a la traslación. [...] De otro modo Navarra se arruina, los fueros perecen, nuestra legítima representación se hace ilusoria, y nosotros, fieles consejeros de V. M., fieles súbditos suyos hasta la muerte, no podemos menos de reiterar las manifestaciones de que hasta ahora no hemos propuesto la traslación de aduanas para que en ningún tiempo, ni Vuestra Real Persona pueda hacernos cargo de haberle aconsejado mal, ni Navarra culparnos de su desgracia. Fidelidad a V. M., fidelidad a nuestras obligaciones públicas, honor, sanidad, entereza, han presidido y presiden a nuestras resoluciones [...] No podemos, señor, prescindir de esta franca exposición, aunque sabemos ha de contristar su real animo este cuadro fiel de la ruina, de la desolación y de la inexistencia política de Navarra”³⁸.

El 8 de marzo de 1829 se recibió la comunicación del virrey en la que se expresaba “no ser la voluntad soberana que por ahora se trasladen las Aduanas del Ebro a la frontera de Francia”³⁹. El mismo mes Fernando VII ordenó la clausura de las Cortes y el 14 de mayo dictó la Real Cédula que, retomando los términos de la de 1796, disponía el cumplimiento de sus disposiciones “por encima de cualquier fuero y leyes, capítulos de Cortes, ordenanzas, estilo, uso y costumbre”. Además se creó una Junta para examinar “el origen, causas y objetos de los fueros y exenciones en que se apoyaban para darles el valor correspondiente en beneficio de los pueblos” y mientras durase el estudio se aplicarían las disposiciones dictadas para el resto de la monarquía, lo que supuso la supresión del derecho de sobrecarta, de modo que, como reconoció la Diputación,

“los fueros del Reino de Navarra no se observan, y casi están reducidos a la nada. El Real Consejo de este Reino, contrariando la voluntad de

³⁷ AGN, Traslación de Aduanas, Leg. 2, Carp. 11, añadió, además, que “los pueblos de Navarra, que tenían facería común de pastos y aguas con los de Francia, continuasen en esos derechos, sin impedirles el goce ni entrar y sacar sus ganados en el territorio francés; que si quedasen algunos barrios y caseríos fuera de la línea de las aduanas, pudiesen introducir libremente en el interior del reino los productos de sus fábricas, industria, agricultura y ganados, con certificación del alcalde del territorio”. YANGUAS Y MIRANDA, J. *Diccionario...*, cit., pp. 236 y 237, recoge en nota que cuando el ministro Calomarde conoció el acuerdo de las Cortes afirmó “que el rey no recibía condiciones de sus vasallos”. RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra...*, cit., pp. 88-93.

³⁸ AGN, Cortes de 1828-1829, t. 19, 29 y 31 de diciembre de 1828. En la misma sesión se nombró una comisión para entregar al rey la representación, integrada por el obispo de Tudela, el duque de Granada de Ega, el presidente del brazo de universidades señor Vidarte y el síndico Sagaseta de Ilurdoz.

³⁹ AGN, Cortes de 1828-1829, t. 19, 8 de marzo de 1829.

S. M., se empeña en enajenar los ánimos de los navarros poniendo en ejecución las órdenes que destruyen sus fueros”, de modo que “se ha consumado la violación y suspensión de los fueros y leyes de este Reino, con la ejecución de varias Reales Cédulas [...] la imposición de toda suerte de tributos, la alteración de las leyes, la suspensión y examen de los fueros y todas las novedades que se llevan insinuadas son contrarias a las primitivas leyes fundamentales de la corona de Navarra”⁴⁰.

A partir de esta decisión regia se establecieron nuevas contribuciones sin acuerdo de las Cortes, que fueron sobrecarteadas por el Consejo Real y Supremo sin la audiencia de la Diputación permanente. Además se dificultó el comercio de productos navarros exigiendo una guía de transporte y se procedió a dismantelar las instituciones del Reino tras la última sesión de las Cortes del 28 de marzo de 1829. En 1833 dispuso el Rey que no se cubrieran las vacantes de la Cámara de Comptos.

Las medidas reales sobre las Aduanas y las instituciones navarras estuvieron directamente relacionadas con el concepto del poder absoluto y con su ejercicio desde la corte. Particularmente tras el documento de Sáinz de Andino *Informe legal sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a las fronteras septentrionales de Navarra y Exposiciones hechas sobre este asunto al Rey Nuestro Señor por los Estados de aquel Reino*, emitido el 12 de febrero de 1829, “proponiendo los medios de llevar a cabo esta importantísima medida, cuyo trabajo fue aprobado por el Consejo de Ministros, y resolviendo las cuestiones suscitadas por las provincias Vascongadas y Navarra apoyándose en sus fueros respectivos”.

Los ataques a los fueros por parte de la monarquía absoluta no hallaron un frente unido, porque existían intereses económicos y de participación y control del poder local contrapuestos. Los partidarios del traslado veían en los fueros un obstáculo a la libertad de comercio y a la venta de sus productos⁴¹. Además, “las fuerzas vivas navarras estaban convencidas de que la salvaguarda de sus fronteras y, con ella, la potestad de establecer el régimen arancelario, constituía una pieza central del dominio político del reino”⁴²:

“en el partido contrario [a la supresión] preponderaba el temor de que, quitada la línea de las aduanas del Ebro, [...] el gobierno castellano encontraría menos embarazos para someterlo todo a sus antiguos conatos hacia la unidad peninsular, introduciendo las contribuciones de papel sellado, sal y otras gabelas de Castilla que los Navarros miraban con horror”⁴³.

Como ha quedado expuesto, la Diputación del Reino de Navarra partía en su rechazo al traslado y a cualquier decisión real unilateral sobre la cuestión de la defensa de su régimen, cuyo alcance fue, una vez más, concretado a la Reina gobernadora, tras la muerte de Fernando VII, el 16 de junio de 1834:

⁴⁰ AGN, Actas, T., 36, 20 de diciembre de 1830. YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario...*, cit., p. 238, la calificó de “golpe de política, el mayor que podía darse a las libertades de Navarra”.

⁴¹ ILARREGUI, P., *Memoria sobre la modificación de los Fueros de Navarra*, Pamplona, Imprenta Provincial, 1872, pp. 27, 64-68.

⁴² FLORISTÁN IMÍZCOZ, A. y ANDRÉS-GALLEGO, J., “Aduanas”, *Gran Enciclopedia Navarra*, 1, Pamplona, 1990, p. 88.

⁴³ YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario...*, cit., p. 233.

“Navarra [...] ha sido y es Reino independiente y separado desde una época tan remota que se pierde su principio en la oscuridad de los siglos. Esta misma independencia se le reconoció en las Cortes de Burgos de 1515, en que se verificó la feliz incorporación a la de Castilla mediante un pacto solemne, obligatorio, entre la potestad real y el mismo Reyno”⁴⁴.

PEDRO SÁINZ DE ANDINO, UN SERVIDOR DE LA MONARQUÍA

Biografía

Pedro Andino Álvarez nació en Alcalá de los Gazúles, Sevilla, el 11 de noviembre de 1786 y falleció en Madrid el 24 de abril de 1863. Cambió sus apellidos recuperando el de sus antepasados burgaleses, siendo conocido y figurando con los de Sáinz de Andino a partir de 1825⁴⁵.

Cursó los estudios del Bachillerato en Teología en el Real Seminario Conciliar de San Bartolomé de Cádiz en el curso 1800-1801. En 1804 se graduó de Bachiller en Leyes en la Universidad de Sevilla, donde se licenció el 7 de mayo de 1806 y doctoró el mismo año, incorporándose a su claustro con el cargo de Asistente a la Cátedra de Partidas entre 1807 y 1810.

A partir de 1810 desapareció de Sevilla y, según una solicitud formulada por un alumno para que se extendiera certificado de haber cursado la materia, sabemos que “este catedrático era D. P. S. de Andino, fugado con los enemigos”⁴⁶. Estuvo exiliado en Francia, donde trabajó en el comercio y adquirió los conocimientos mercantiles y bursátiles que luego desarrolló. Regresó a España al amparo del Real Decreto de amnistía de 28 de julio de 1816, estableciéndose en Tortosa, donde publicó en 1820 *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*⁴⁷. Fue abogado y promotor fiscal de la ciudad en 1821, año en que se editó el *Coloquio de Catón sobre la libertad y las virtudes políticas, puesto en lengua española y enriquecido con algunas notas y una noticia bibliográfica de aquel héroe*⁴⁸.

El nombramiento de promotor fiscal se le realizó como “abogado de esta ciudad, en atención a su mucha adhesión al sistema constitucional que gloriosamente nos rige”. Esta actitud a favor de la Constitución y su nombramiento durante el trienio liberal (1820-1823)⁴⁹ le obligó a un nuevo exilio en

⁴⁴ CAMPIÓN, A., *Discursos políticos y literarios*, Pamplona, 1807, p. 253.

⁴⁵ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos del reinado de Fernando VII, V. Pedro Sáinz de Andino*, I, Pamplona, Universidad de Navarra-CSIC, 1968, pp. 15-132. GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro Sáinz de Andino: vida y obra*, Madrid, Senado, 2003, pp. 29-158. RUBIO, J., *Sáinz de Andino y la codificación mercantil*, Madrid, CSIC, 1950, pp. 27-73. JESÚS RUBIO GARCÍA-MINA (Pamplona, 1908-Madrid, 1976) fue el primer autor que estudió la vida y obra de Sáinz de Andino, fue falangista del periodo fundacional, catedrático de Derecho mercantil de la Universidad Complutense, presidente del Consejo Nacional del Movimiento y Ministro de Educación (*Gran Enciclopedia de Navarra, X*, Pamplona, 1990, p. 59).

⁴⁶ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º; p. 27.

⁴⁷ ANDINO Y ÁLVAREZ, P. J., *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*, Josef Cid, Tortosa, 1820.

⁴⁸ ANDINO Y ÁLVAREZ, P. J., *Coloquio de Catón sobre la libertad y las virtudes políticas, puesto en lengua española y enriquecido con algunas notas y una noticia bibliográfica de aquel héroe*, José Torner, Barcelona, 1821.

⁴⁹ La sublevación de Riego el 1 de enero de 1820 fue precedida de la de Mina en Pamplona en 1814, Porlier en La Coruña en 1815, Lacy en Barcelona en 1817, Vidal en Valencia en 1819.

los primeros años del decenio absolutista⁵⁰, que se iniciaron con una política represiva mayor que la de la restauración anterior y con la “reiteración de los principios absolutistas en lo político y de una no menor explícita intención de restaurar el sistema social anterior a la revolución”⁵¹.

Por Real Decreto de 30 de septiembre de 1823, Fernando VII se comprometió al “olvido general, completo y absoluto de todo lo pasado sin excepción alguna” y a “cambiar las actuales instituciones políticas de la Monarquía si la necesidad lo exigiere”. El 1 de mayo de 1824 firmó el rey el decreto de amnistía por la presión de Francia y otras potencias de retirar las tropas de ocupación que habían derrocado a los liberales, con tan numerosas excepciones por categorías que permitió a muy pocos beneficiarse de ella, a pesar de su “aparición de perdón general, aunque no absoluto, por cuanto no se reintegraba a sus empleos a los acusados de liberalismo”⁵².

A partir de 1825 se inició un gobierno más moderado, que se limitó a “reformar el régimen administrativo (porque el equipo gobernante no podía enfrentarse a ninguna de las cuestiones sociales fundamentales sin que sus intentos fuesen considerados como una capitulación frente al pensamiento ilustrado liberal), de aquí el predicamento de Burgos y los afrancesados”⁵³. Esta fue la ocasión de Sáinz de Andino, que reapareció en la vida pública en 1827 apoyado por López Ballesteros, ofreciéndose para la confección del Código de Comercio, pasando “de hombre notado por afrancesado y constitucional a hombre de la situación”⁵⁴, que se convirtió en uno de los más significados del régimen como “consejero íntimo de Fernando VII⁵⁵, “intrigante cortesano y excelente jurista”⁵⁶.

Por Real Orden de 9 de enero de 1828 fue nombrado miembro de la comisión de formación del Código de Comercio, que entregó el 27 de mayo de 1829. Por orden del Consejo de Ministros redactó el 21 de agosto de 1828 una *Minuta de consulta al Rey Nuestro Señor en el Expediente general de purificaciones*⁵⁷, señalando al decreto de la Regencia de 27 de junio “defectos gravísimos” sobre el “modo con que se investiga”, “el no permitirle (al acusado) defensa, excepción ni impugnación de los cargos que se le hacen”, la falta de da-

⁵⁰ RUBIO, J., *Sainz...*, cit., p. 39.

⁵¹ ARTOLA, M., “La España de Fernando VII”, en MENÉNDEZ PIDAL, R., *Historia de España*. XXVI, Madrid, 1968, p. 869; *Historia de España Alfaguara V, La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, Alianza, 1974, p. 50; *La España de Fernando VII*, Madrid, Espasa, 1999, pp. 667-687.

⁵² ARTOLA, M., “La España...”, cit., p. 857. El monarca no siguió la sugerencia de los embajadores de que se dictase una amplia amnistía, de modo que “las excepciones de ésta convenía que fuesen personales o de límites tan marcados que se aproximaran, en lo posible a las personas, como único medio de tranquilizar los ánimos de todos aquellos que a simple lectura de la ley pudiesen ver si se hallaban o no exceptuados” (p. 854).

⁵³ ARTOLA, M., “La España...”, cit., p. 873. Los que colaboraron militarmente con José I, conocidos como *juramentados*, fueron objeto de un decreto de las Cortes de Cádiz de 26 de septiembre de 1812 que dispuso la destrucción de los “testimonios que transmitan a la posteridad la abominable conducta de los españoles desnaturalizados, que han tenido la osadía de tomar las armas y organizarse en cuerpo para pelear contra la madre patria”.

⁵⁴ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, p. 40.

⁵⁵ GIBERT, R., *Ciencia jurídica española*, Granada, 1983, p. 38.

⁵⁶ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1979, p. 509.

⁵⁷ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 103, 149-179.

tos para juzgar sobre hechos positivos y la parcialidad en muchos de los purificadores⁵⁸.

En el año 1828 publicó los *Elementos de elocuencia forense*, integrados por una parte teórica y una colección de discursos forenses⁵⁹. El 5 de abril de 1828 elaboró la *Exposición analítica del proyecto de ley sobre la recaudación y cobranza de las contribuciones reales de cuota fija*⁶⁰. Presentó el 22 de julio de 1828 el proyecto de *Decreto orgánico, con la exposición analítica de sus fundamentos, para la creación de la Junta Suprema Directiva de Fomento*⁶¹. La Real Orden de 29 de septiembre de 1828 le encomendó la redacción de un *Informe legal sobre el derecho de extranjería (Aubaine), que excluía a los españoles en varios estados europeos de la sucesión hereditaria*, que evacuó el 25 de octubre de 1828⁶².

El 20 de noviembre de 1828 está fechada la *Demostración jurídica de la incompetencia de los Tribunales franceses para conocer de la causa promovida entre ellos contra la Real Hacienda de España por la casa de comercio de Balguerie, Sarget y Compañía, de Burdeos y de la nulidad del embargo que se proveyó sobre los fondos que pudiesen existir en manos de don Alejandro Aguado, pertenecientes a la misma Real Hacienda*, que redactó por encargo del Rey⁶³.

El 28 de noviembre de 1828 emitió un *Dictamen legal sobre el plan electoral propuesto por el consulado de Madrid, en que se demuestra la ilegalidad e inconvenientes políticos de las elecciones populares para los cargos judiciales, y que su nombramiento debe reservarse a la autoridad soberana del Rey Nuestro Señor, con arreglo a las Leyes Fundamentales del Reino y principios generales de organización social*⁶⁴. En el mismo mes le fue encomendado un *Informe sobre el arreglo del servicio de Bagajes y Alojamientos*⁶⁵.

El *Informe legal sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a las fronteras septentrionales de Navarra y Exposiciones hechas sobre este asunto al Rey Nuestro Señor por los Estados de aquel Reino* fue emitido el 12 de febrero de 1829. El mismo Andino lo explicó en su Hoja de servicios como un documento de contenido “legal, económico y político sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a la frontera limítrofe con Francia, proponiendo los medios de llevar a cabo esta importantísima medida, cuyo trabajo fue aprobado por el Consejo de Ministros, y resolviendo las cuestiones suscitadas por las provincias Vascongadas y Navarra apoyándose en sus fueros respectivos”⁶⁶. La aprobación se realizó sobre el *Informe legal* de 23 de enero de 1829⁶⁷.

⁵⁸ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 301-307, recoge como en un debate en el Senado el 21 de diciembre de 1858 lo invocó aduciendo que “defendió la amnistía por delitos políticos y se confiesa liberal moderado y siempre liberal” (*Diario de Sesiones, Senado, Legislatura 1856-1860*, 16, 7 de enero de 1859, pp. 204-212).

⁵⁹ SAINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos de elocuencia forense*, Madrid, Julián Viana Rezola, 1828. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 101-102.

⁶⁰ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 102, 135-147.

⁶¹ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, p. 103.

⁶² SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 104, 181-204.

⁶³ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 205-237.

⁶⁴ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 104-105, 239-257.

⁶⁵ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, p. 105.

⁶⁶ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 106-107, 259-290.

⁶⁷ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 781-785.

Con posterioridad y durante el periodo fernandino elaboró otros muchos documentos de los que se han destacar en el orden mercantil los proyectos de Código de Comercio, del Banco de descuentos, de Ley penal sobre delitos y causas de fraude contra la Real Hacienda y de enjuiciamiento sobre el comercio. En cuanto a la organización administrativa es de interés su *Exposición a su Majestad sobre la situación política del Reino y medios de su restauración* de 22 de julio de 1829⁶⁸; el Proyecto de organización ministerial, del Ministerio del Interior y de las Secretarías de Despacho⁶⁹. También desplegó intensa actividad durante el periodo isabelino centrada fundamentalmente en la Hacienda, los montes, la actividad mercantil, el Tribunal de Cuentas y en sus discursos en el Senado sobre varios proyectos legales⁷⁰.

Fue nombrado Intendente de provincia de segunda clase en atención a sus méritos el 16 de marzo de 1829⁷¹, en julio Fiscal del Consejo de Hacienda, en que permaneció hasta junio de 1831, y posteriormente Fiscal del Consejo y Cámara de Castilla. El 14 de agosto de 1830 fue designado miembro de la Junta Permanente de Estado y el 2 de noviembre Caballero de la Orden de Carlos III. Al año siguiente se le nombró Tercer Fiscal del Consejo Real, que fue revocado posteriormente, manteniéndole como miembro del Consejo de Cámara.

Tras la muerte de Fernando VII el 29 de septiembre de 1833 apoyó a la Reina Regente⁷². Como expuso en su Hoja de servicios, “después de 1834 se retiró a dedicarse al estudio de las ciencias, que profesa, sin tomar parte alguna en los negocios públicos, porque su conciencia le ha prescrito el sacrificio de sus ventajas personales a los deberes que le imponían sus principios políticos”.

El motín de los sargentos en La Granja el 12 de agosto de 1836 obligó a la Regente a jurar la Constitución de 1812. La nueva Constitución progresista se promulgó el 18 de junio de 1837. La regencia de María Cristina concluyó el 11 de septiembre de 1840 con la designación del general Espartero, que duró hasta el 30 de julio de 1843 y dio paso a la proclamación de la mayoría de edad de Isabel II y su jura de la Constitución.

El régimen moderado encomendó a Sáinz de Andino el 12 de febrero de 1844 la revisión de la legislación de Montes y el 2 de marzo del mismo año el proyecto de reorganización del Tribunal Mayor de Cuentas. Por Real Decreto de 27 de septiembre de 1845 se le designó miembro del Consejo Real, en el que cesó en 1847 por haber sido nombrado Vicepresidente de la Junta Superior Directiva de los Archivos del Reino, que fue sustituida por la Dirección General de Archivos de España y Ultramar, de la que fue Director General a partir del 2 de diciembre de 1848. El 10 de marzo de 1847 fue nombrado senador y en esta condición participó en numerosas comisiones técnicas.

⁶⁸ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., I, pp. 110-111, II, pp. 11-276. GARCÍA MANDARÍA, J. M., *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino 1829-1848*, Madrid, INAP, pp. 53-268.

⁶⁹ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 113-114.

⁷⁰ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, pp. 121-128.

⁷¹ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, p. 47.

⁷² Realizó varias exposiciones a la Reina que figuran en el Archivo General de Palacio como *Exposiciones y dictámenes reservados de D. Pedro Sáinz de Andino, dirigidos a S. M. la Reyna Gobernadora sobre varios asuntos, de Estado, como creación de una fuerza cívica, auxilio extranjero y mejoras en Hacienda*.

cas sobre la Ley de Contabilidad, la organización y atribuciones del Tribunal de Cuentas, el Código Penal⁷³ y la Jurisdicción de Hacienda, Bolsas de Comercio, Ejército, Derecho civil y mercantil, Hacienda, Minas y Ferrocarriles⁷⁴.

Colaboró activamente a partir de 1848 con Lorenzo Arrazola y otros en la elaboración de la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*⁷⁵. El 4 de febrero del mismo año fue nombrado miembro de la Real Academia de la Historia como académico honorario más antiguo, para el que había sido designado el 6 de noviembre de 1833.

El 2 de septiembre de 1849 fue nombrado miembro de la Junta para la Contabilidad General del Estado y el 9 de febrero de 1852 Vicepresidente de la Sección de Fomento del Consejo Real.

Su trayectoria fue la propia de un servidor de la monarquía, de un profesional al servicio del poder establecido al que aportó sus conocimientos técnico-jurídicos. Formó parte del grupo de

“personajes destacados en su labor técnica, de talante menos intransigente, con la finalidad de desbloquear al Estado y romper el binomio causa-efecto promovido por la idea liberal de desbloqueo igual a apertura. Impregnados de cultura ilustrada, han sido llamados *fernandistas*, o más confusamente *moderados*. No eran liberales, pero tampoco proceden ni se desgajan del realismo y del absolutismo. Se trata de un grupo de colaboradores, que se puede situar en una tradición ilustrada, reformista y en cierto sentido afrancesada, partidarios de reformas administrativas, y que ocupan secretarías de Despacho, embajadas y otros cargos vinculados al funcionamiento del Estado”⁷⁶.

Entre ellos ocuparon un lugar privilegiado López Ballesteros, Salazar, Zambrano, Cea, Burgos y Andino. Este “no fue un político, aunque llegara a senador y pronunciara algunos discursos. Era, sobre todo, un técnico, una de esas figuras que se mueven en segundo o tercer plano y que realizan trabajos, oscuros al parecer, pero de gran eficacia”⁷⁷. Es un ejemplo de los ilustrados afrancesados que, como “conservador consciente de que el colapso del Antiguo Régimen es inminente e irreversible, adopta la actitud de desempolvar la consabida solicitud de reformas”⁷⁸. Fue ideológicamente afrancesado, sirvió a la monarquía bonapartista, al absolutismo y al liberalismo, integrando finalmente las filas del moderantismo junto con personas procedentes del carlismo, conversos del liberalismo exaltado y fieles a Fernando VII, a su testamento y a Isabel II⁷⁹.

Su vida y obra reflejan los principios doctrinales de los afrancesados: monarquismo inspirado en el despotismo ilustrado, oposición a los revoluciona-

⁷³ Las Cortes decretaron el Código Penal de 8 de junio de 1822, que fue reformado en 1848.

⁷⁴ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 92-158.

⁷⁵ ARRAZOLA, L., SAINZ DE ANDINO, P., PUCHE Y BAUTISTA, M., ROMERO GINER, J., VALOR, V., COLLADO, M.A. y NAVARRO ZAMORANO, R., *Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, Madrid, Tipografía General de Antonio Rius y Rossell, 1848. Los artículos cuya redacción se le atribuyen figuran recogidos en *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino 1829-1848*, Madrid, INAP, 1982, pp. 269-548.

⁷⁶ BAHAMONDE, A. y MARTÍNEZ, J.A., *Historia de España siglo XIX*, Madrid, 1994, pp. 171 y 172.

⁷⁷ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., v. 1º, p. 10.

⁷⁸ GONZÁLEZ ALONSO, B., “La Justicia”, en ARTOLA, M., *Enciclopedia de Historia de España. II. Instituciones políticas. Imperio*, Madrid, 1993, Alianza, p. 408.

⁷⁹ COMELLAS, J. L., *Los moderados en el poder (1844-1854)*, Madrid, 1970, p. 145.

rios y necesidad de reformas positivas para el progreso. Suárez los describió como “suaves y educados, enemigos de todo alboroto y ruido, refinados, hábiles, acomodaticios, partidarios, defensores y catadores del buen gusto. [...] por más intelectuales fueron más abstractos y su obra más lenta, eficaz y duradera. [...] eran brillantes y su lenguaje un tanto pedante era el de la cultura de la época”⁸⁰. La condición de Sainz de Andino, como ilustrado favorable al despotismo ilustrado, es la propia del afrancesado, como expone Artola:

“El afrancesamiento no significa defección a la causa patriótica a instigación de medios individuales, sino consecuencia natural de evolución dialéctica involuntaria e irremediable. [...] Los afrancesados son los hijos espirituales del *Aufklärung* (culto a la razón, amor a las luces) y, como tales, su política adquiere forma práctica en el Despotismo Ilustrado. [...] es un Estado intermedio, una transición rápida entre dos formas lógicas y con substantividad propia. [...] En la lucha contra las doctrinas antagónicas: absolutismo y liberalismo, saldrá siempre malparado, rebasado en ambos sentidos por teorías de mayor homogeneidad y lógica solidez”⁸¹.

Fue la actividad de los afrancesados la que introdujo las reformas desde las estructuras del poder, porque no sufrieron las persecuciones de los liberales doceañistas, aunque soportaron los dicitos de estos y de los absolutistas. Representan —frente a los conservadores e innovadores— la actitud renovadora

“más incómoda y difícil, pero la única que conduce, auténticamente, a una exacta solución. No rompe con el pasado, pero tampoco se aferra a todo lo que el pasado lleva consigo. Discrimina cuidadosamente y separa lo vivo de lo muerto, lo que tiene vigencia por no estar sujeto a los azares del tiempo de lo que es forma temporal caduca”⁸².

El codificador mercantil

La codificación fue un efecto del racionalismo jurídico de la escuela del Derecho natural que inspiró la Revolución francesa y se convirtió en Derecho positivo mediante su codificación, que será una tarea jurídica de los políticos y filósofos:

“Pronto tienen reflejo estas ideas en España, con el bagaje racionalista de la Ilustración. Los inconvenientes del sistema recopilador de disposiciones legislativas que regían desde el siglo XVI y las polémicas que levantaron los defectos de la Novísima Recopilación, abonaron el terreno preparado por el triunfo de los principios liberales en la Constitución de 1812”⁸³.

El siglo XIX fue el momento de la codificación del Derecho mercantil, que se plasmó en el *Code de commerce* francés de 1809, en el Código de Comercio español de 1829, en el portugués de 1833 y en el holandés de 1838. Los

⁸⁰ SUÁREZ, F., *Conservadores, innovadores y renovadores en las postrimerías del Antiguo Régimen*, Pamplona, Estudio General de Navarra, 1955, pp. 25, 31 y 37.

⁸¹ ARTOLA, M., *Los afrancesados*, 1953, pp. 35, 38 y 44; BARBASTRO GIL, L., *Los afrancesados. Primera emigración política del siglo XIX español (1813-1820)*, Madrid, CSIC, 1993.

⁸² SUÁREZ, F., *Conservadores...*, cit., pp. 40-41.

⁸³ LASSO GAITE, J. F., “Codificación civil (Génesis e historia del código)”, en *Crónica de la Codificación Española*, IV, 1, Madrid, 1970, pp. 11 y 12; ANTEQUERA, J. M., *La codificación moderna en España*, Madrid, Revista de Legislación, 1886, pp. 35-42.

artículos 113 del Estatuto de Bayona y 258 de la Constitución de Cádiz establecieron el principio de unidad de códigos civil, criminal y mercantil para toda la nación, como ordenación sistemática y completa de las instituciones jurídicas. Fernando VII encomendó a Andino la elaboración del Código de Comercio como “cuerpo completo de legislación en la materia”, que entregó y fue sancionado por el rey el 30 de mayo de 1829⁸⁴.

Sainz de Andino, tras redactar el Código de Comercio, recibió por Orden de 3 de junio de 1828 el encargo de elaborar la Ley de Enjuiciamiento sobre los negocios y causas del comercio, que fue publicada el 24 de julio de 1830⁸⁵. Elaboró un Proyecto de Código criminal que entregó en 1831⁸⁶. Por Real Orden de 30 de mayo de 1831 se le encomendó la “instrucción de todos los trabajos preparatorios para el nuevo código civil”⁸⁷.

Redactó la Ley de 3 de septiembre de 1829 que liquidó el Banco de San Carlos inaugurado en 1782, creó el Banco de San Fernando y aprobó sus Estatutos⁸⁸. También elaboró la Real Cédula de 10 de septiembre de 1831 por la que se fundó la Bolsa de Madrid⁸⁹. Ponderando la labor de Sáinz de Andino en el orden mercantil, afirmó Rubio que “su aportación a la disciplina jurídica de la estructura económica es incalculable”⁹⁰.

Propuestas para la organización administrativa

El documento de Sáinz de Andino más reconocido, tras el Código de Comercio, fue su *Exposición al Rey N. S. sobre la situación política del Reyno y medios de su restauración*, remitido el 22 de julio de 1829. Supuso una nueva aportación para la reforma administrativa, tras la *Exposición sobre los males que aquejaban a España en aquella época y medidas que debía adoptar el gobierno*

⁸⁴ Supuso la derogación de las ordenanzas consulares de ámbito territorial como el Llibre del Consolat de Catalunya, las Ordenanzas del Consulado de Burgos de 1494 y del Consulado de Bilbao de 1511 de Castilla. Estuvo vigente hasta la entrada en vigor del Código de 1885, conforme a las bases de la Comisión de 1869. GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 201-218; OLIVENCIA RUIZ, M., “El Derecho Mercantil de la codificación”, en JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G. J. (coord.), *Derecho Mercantil, I*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 16-18; SÁNCHEZ CALERO, F., *Instituciones de Derecho mercantil*, I, Madrid, Mc Graw Hill, 1999, pp. 7-9; TOMÁS Y VALIENTE, F., “Manual de Historia del Derecho español”, en *Obras completas*, II, Madrid, CEC, 1997, pp. 1445-1448; URÍA, R. y MENÉNDEZ, A., *Curso de Derecho mercantil*, I, Madrid, Civitas, 1999, pp. 33-34.

⁸⁵ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 218-231.

⁸⁶ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 286-300.

⁸⁷ Por acuerdo de las Cortes del Trienio de 22 de agosto de 1820 se creó una comisión para la redacción del Código civil, que redactó 476 artículos y un Discurso Preliminar en el que expuso que aquél “no se limitaría al derecho, que comúnmente se llama privado, sino que abrazaría también al derecho público interior o sea la administración general del Estado en los ramos eclesiástico, militar, judicial y político con todas sus dependencias”. El Código dispondría de una parte que incluiría lo relativo al “gobierno interior del Reino y sus poderes ejecutivo y judicial”: “A la administración político-gubernativa pertenecen todas las leyes económicas que regulan los impuestos pecuniarios, así generales como tópicos o locales; las leyes que determinan las atribuciones del poder ejecutivo y sus agentes, y las de aquellos poderes que son de nombramiento popular, con arreglo a la Constitución; las leyes, en fin, paternas, cuyo objeto es proporcionar la instrucción, dar impulso a la riqueza, establecer la paz de los pueblos, ahogar los crímenes en su cuna, hacer efectiva la beneficencia para con el desgraciado y promover todo género de prosperidad pública”.

⁸⁸ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 251-277. Por la Ley de Bancos de Emisión de 28 de enero de 1856 se cambió la denominación del Banco de San Fernando por la de Banco de España.

⁸⁹ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 231-251.

⁹⁰ RUBIO, J., “Una vieja opinión sobre Rusia”, *Arbor*, XII, 1949, pp. 533-538.

para remediarlos de Javier de Burgos de 24 de enero de 1826⁹¹, que recoge la “ideología española de la segunda mitad del siglo XVIII y la concepción administrativa del Estado de esta generación a caballo entre el antiguo y el nuevo régimen”⁹². Estudió la administración de justicia civil y criminal, la administración civil, económica y militar, la política exterior y las relaciones del reino con las potencias extranjeras⁹³. Sus propuestas tuvieron por “base la conservación inviolable de las formas pura y rigurosamente monárquicas sobre que felizmente está erigido el Trono de V. M., sino que evito toda innovación que pueda producir descontento”.

Realizó la crítica del prolijo orden legislativo y sus numerosas, dispersas y desconocidas disposiciones redactadas “en un estilo oscuro y desusado”, que precisaba su codificación, de modo que “la obra más necesaria, más útil y más grandiosa que puede acometer el esforzado e incansable celo de V. M. por el bien de sus Reinos es el arreglo de la legislación general en un código”⁹⁴. Este consejo, que dio lugar a que se le encomendaran los trabajos de los códigos de comercio y civil, también lo trasladó al régimen administrativo:

“la administración pública se rige en casi todos los pueblos del orbe por disposiciones sueltas, incoherentes e inciertas, que no guardan sistema, coordinación ni armonía. [...] aunque la multiplicidad incalculable de los objetos de la administración pública y la facilidad con que varían sus relaciones, serán siempre un obstáculo gravísimo para tener sobre ellas una legislación fija, hay ciertos principios que pueden considerarse los guiones de este movimiento universal y continuo en que aquéllos están, los cuales son estables por su naturaleza, y pueden consignarse como reglas permanentes sobre que ha de circular la parte puramente reglamentaria”⁹⁵.

Criticó la distribución de competencias entre las administraciones civil y judicial, propuso deslindarlas y configurar una organización administrativa racional que superara el “desorden e imperfección en que se halla la administración civil” entre autoridades “de distinto carácter, que no obran bajo el mismo sistema”⁹⁶. La solución a estos males era la centralización, como puso de manifiesto Gómez de la Serna:

“La Constitución de la Monarquía proclama el principio de la unidad y la centralización, como destruye la anarquía administrativa y echa por tierra los privilegios [...] Sustituyendo la unidad y la centralización a la

⁹¹ SUÁREZ, F., *Documentos del Reinado de Fernando VII, López Ballesteros y su gestión al frente de la Real Hacienda entre 1823-1832*, Pamplona, 1970, p. 127, afirma que Javier de Burgos “inicia su ascensión política de la mano de López Ballesteros”, del mismo modo que Sainz de Andino.

⁹² RUBIO, J., *Sainz de Andino y la codificación mercantil*, Madrid, CSIC, 1950, p. 62.

⁹³ SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., 1º, pp. 19-276. Publicado dentro de la obra *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino*, con Introducción y notas de J. M. GARCÍA MANDARIA, Madrid, 1982, INAP, pp. 53-268.

⁹⁴ SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., v. 2º, pp. 28, 30, 31 y 40.

⁹⁵ SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., v. 2º, pp. 70 y 71.

⁹⁶ SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., v. 2º, p. 105. NIETO, A., “Los orígenes de lo contencioso en España”, *RAP*, 50, 1996, pp. 28-29 destacó el caos organizativo del sistema absolutista por la mezcla de funciones, cuerpos, autoridades y por la “existencia de una caótica pluralidad de jurisdicciones”.

confusión y a la incoherencia, habrán desaparecido las causas que más complicado hacen el estudio del Derecho Administrativo”⁹⁷.

El objetivo de la acción pública no está en el poderío militar de los países, sino que “los gobiernos ilustrados están compitiendo en multiplicar los productos territoriales e industriales de sus pueblos” por medio de la actividad de fomento para “alentar el interés individual, abrir el camino a sus empresas, remover los obstáculos que éstas hallan en la misma legislación y adoptar un nuevo sistema de fomento eficaz y digno del siglo que vivimos”⁹⁸.

En una nueva *Exposición reservada al rey sobre el muy crítico y peligroso estado del reino* de 14 de noviembre de 1832⁹⁹, reiteró el mantenimiento del absolutismo a pesar de las reformas administrativas:

“Convendría manifestar al reino bien positivamente que así como V.M. está dispuesto a introducir en la administración del Estado todas las mejoras y reformas que requieran el bienestar y la prosperidad de sus pueblos, no por eso es su real intención hacer ni permitir innovación alguna que trastorne las leyes fundamentales del reino ni destruya los derechos adquiridos y poseídos legítimamente”.

Desde su concepción absolutista fue uno de los precursores de los estudios y de la formación de la Ciencia y el Derecho administrativos, con un nivel teórico y de conocimiento real superior al de Javier de Burgos, por medio de informes y propuestas normativas concretas que demuestran su experiencia directa de la realidad administrativa española y de las fórmulas que se habían establecido en Francia, tanto en ese orden como en el mercantil. Andino sentó las bases de posteriores reformas del régimen absoluto para transformarlo en el liberal moderado, partiendo de categorías perfiladas en Cádiz como la codificación, el régimen de gobierno interior, la actividad de fomento de la Administración, la Hacienda, etcétera.

LOS INFORMES A FERNANDO VII SOBRE LA TRASLACIÓN DE LAS ADUANAS

El *Informe legal sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a las fronteras septentrionales de Navarra y Exposiciones hechas sobre este asunto al Rey Nuestro Señor por los Estados de aquel Reino* fue emitido el 12 de enero de 1829, coincidiendo con el momento de mayores tensiones de las Cortes con el poder y voluntad reales, que aportó los fundamentos de la decisión de clausura de las Cortes y de la Real Cédula de 14 de mayo que supuso ignorar el régimen propio de Navarra por la obligación del cumplimiento de las disposiciones reales por encima de cualquier “fuero y leyes, capítulos de Cortes, ordenanzas, estilo, uso y costumbre”. El 23 de enero emitió un *Informe legal sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a las fronteras septentrionales de Navarra*¹⁰⁰. Aunque no

⁹⁷ GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Instituciones de Derecho Administrativo Español*, I, 1843, pp. 7-10. ALLI ARANGUREN, J.C., “La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo”, en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, Madrid, INAP, 2001, pp. 239-263.

⁹⁸ SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., v 2º, p. 92.

⁹⁹ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 327-329.

¹⁰⁰ GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 781-785.

aparece firmado, se le puede atribuir el documento en el que se recogen las propuestas del *Informe*, titulado *Dictamen del Consejo de Ministros sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a las fronteras de Navarra, exponiendo los inconvenientes de la prolongación de las Cortes de Navarra y la urgencia de que se cierren sus sesiones, para poner en ejecución la indicada traslación de Aduanas*¹⁰¹.

El informe está configurado con una introducción a seis cuestiones que como interrogantes plantea el autor, que analiza y contesta posteriormente. Termina formulando ocho “disposiciones” sobre el modo de proceder en el asunto. Utiliza un lenguaje retórico en las referencias al Rey y curialesco en las valoraciones y propuestas.

Carácter político de la cuestión

El *Informe* lo formuló a partir de las premisas establecidas en la introducción: el traslado de las Aduanas ha pasado de ser “un negocio meramente económico y administrativo” a adquirir “mucho más gravedad y trascendencia”. Este cambio cualitativo está motivado porque el poder real estaba siendo discutido por una parte del Reino, de modo que la cuestión afecta:

“de cerca al decoro del Trono y la conservación de sus derechos imprescriptibles e inviolables; por que (*sic*) a la sombra de privilegios que no tienen más valor que el que les ha dado la benevolencia de S. M., y de sus Augustos predecesores, se aspira a poner límites al poder soberano que le compete en la administración económica de Navarra, y se quiere contrarrestar los actos de autoridad suprema, que como padre de todos sus vasallos, prescribe en bien comunal de la gran familia española, que el Ser Supremo encomendó a su cuidado, régimen y vigilancia”.

Estableció las premisas de su informe en los principios del absolutismo, en sus “derechos imprescriptibles e inviolables”, a los “actos de autoridad suprema” que el Rey ejerce como que como “padre de todos sus vasallos” encomendada por el “Ser Supremo”, a la que se pretendía “poner límites al poder soberano que le compete en la administración económica de Navarra”.

Para Andino el poder real es soberano por ser de origen divino encomendado por el Ser Supremo; sus derechos son imprescriptibles e inviolables y su autoridad soberana y suprema no puede ser cuestionada por sus vasallos, a los que gobierna paternalmente como padre de la familia española. El reino de Navarra sólo tiene “privilegios”, concedidos por la benevolencia real que, por tanto, no pueden ser obstáculo ni límite al poder soberano. Sin embargo consideró que el asunto era de tanta “gravedad” que exigía “meditar profundamente todas las cuestiones que se enlazan en el expediente (*sic*)” para que “provea en materia tan ardua con la justicia y acierto que acostumbra”. A partir de tales premisas la conclusión no podía ser otra que la del absoluto poder real para disponer por sí y ante sí el traslado de las Aduanas, sin que Navarra pudiera impedirlo.

A tal fin establece seis puntos “cardinales en este ecsamen (*sic*)”, sobre los que realizará “un análisis exacto (*sic*), imparcial y fundado sobre los principios sanos é incontrovertibles del Derecho público común del Reyno, del particular de Navarra y de la ciencia económica”.

¹⁰¹ SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., I, p. 106, nota 94.

Procede el traslado por razones administrativas y económicas

Se planteó como primer interrogante: *¿Es conveniente y necesaria en el orden administrativo y económico del Reyno, la traslación de la línea de Aduanas del Ebro à los límites septentrionales del territorio de Navarra que lo dividen de la Francia?*

Para contestarlo partió de la “necesidad absoluta que hay de establecer las Aduanas en las estremas (*sic*) fronteras del territorio español” a partir de su objeto y utilidad. En primer lugar porque son “la barrera de protección a favor de la riqueza pública de cada nación contra la guerra sorda de la codicia extranjera. [...] impiden la entrada de los géneros, que [...] no deben admitirse de afuera, porque empobrecerían la Nación [...] estorban la salida de los frutos indígenas [...] y cuando ni la introducción ni la exportación son absolutamente perjudiciales, nivelan el mal relativo que puede resultar de la entrada o de la salida del género con la exacción de un tributo”. Invocó la opinión del economista Álvarez de Osorio de que la *Aduana es la pulsación del cuerpo político del Estado, y la que nivela su pérdida o ganancia en la balanza mercantil*. En la medida en que los Estados “conservan y fomentan todos los mantenciales de la riqueza pública” han ido “mejorando y rectificando su sistema de Aduanas”, como el “arma más poderosa” ya que “desangran el cuerpo político, empobreciéndolo y aniquilándolo hasta la extenuación”.

En segundo lugar las Aduanas son “un género de impuestos, el más suave, el más justo, y el más conforme a los principios de la política y de la buena economía civil. Es suave, porque recae siempre sobre una especulación [...]. Es justo, por que el Estado tiene un derecho evidente à participar de los rendimientos de un tráfico que se hace bajo su protección, y es también muy conforme à los principios económicos porque restablece el nivel de las relaciones comerciales de las Naciones, é impide que una se enriquezca en detrimento de la otra”. En apoyo cita a Montesquieu en su afirmación de que el tributo natural es el impuesto sobre las mercancías, que paga el comprador aunque lo adelante el mercader, que “anticipa al Estado el derecho que el comprador lo ha de pagar más adelante; y ha pagado por el comprador, el derecho desembolsado por la mercancía”. Las Aduanas son “como una línea de circunvalación exterior para guardar los productos del Reyno [...] defenderse de la invasión de los de afuera [...] aumentar el Tesoro del Estado con un tributo de excelente índole y de muy fácil recaudación”.

A partir de ahí se interrogó sobre cómo se puede conciliar que una parte del territorio que se fortifica dentro de tal línea deje de participar de sus efectos; por qué se excluirá de los bienes comunes y de la “comunicación libre y sin travas” cuando la parte excluida “forma una masa de riqueza común del Reyno”; no se encuentra comprendida en las medidas de fomento y creación de riqueza, por medio de “una línea interior de incomunicación, que hace dos Estados de un mismo Estado, dos riquezas de una riqueza y dos intereses de un mismo, y solo interés”. También debiera superarse el “gusano ponzoñoso” del contrabando que empobrece el Tesoro del Gobierno “si se consiente que una parte del territorio de un mismo Imperio está abierta a la introducción de los frutos extranjeros [...] nocivos para el bien común de la totalidad del país, y sea depósito permanente de materias de fraude”, como ocurre en el “Ebro desde Reynosa a Zaragoza”.

Afirmó que de las ocho partes de productos extranjeros que se introducen en Navarra, sólo una se consume en el territorio y las siete restantes pasan fraudulentamente a Castilla y Aragón, y que los pueblos de la margen izquierda del Ebro “hacen alarde de vivir y mantenerse del contrabando”. Ello supone un beneficio para los navarros de medio millón de reales frente a más de un millón de duros que pierde el Tesoro Real y “tres tantos más de daño la industria nacional”. A partir de ahí se interroga sobre la pertenencia de los navarros a la “fértil, hermosa y rica nación Española”; sobre la defensa por los castellanos de los hogares de Navarra, lo que no es conforme a los “males incalculables à la inmensa mayoría del Reyno”.

Contestó a sus preguntas afirmando que es “evidente verdad que mientras las Aduanas estén en las orillas del Ebro, es ilusoria su acción para impedir el contrabando y que para el fomento de la riqueza comun del Reyno, y para que el Estado perciba integramente los derechos establecidos sobre las introducciones del extranjero y exportación del interior, es indispensable que se situen las Aduanas en la frontera extrema del Territorio español”. Aplicó sus conclusiones a los navarros, quienes “no pueden preferir à este resultado de interes comun para todo el Reyno, la conservación de un orden de cosas, cuya utilidad es insignificante para la generalidad de aquellos naturales, y solo util para las sanguijuelas del cuerpo político, que engordan con su desangramiento y extenuación”, y son “solo una docena de comerciantes de Pamplona de mala fe [...] su interes personal es muy mezquino en comparación del que por su ministerio recibe el comercio de Burdeos y Bayona”. De todo ello concluyó contestando a su primera cuestión que era conveniente al buen orden del Reino que se trasladasen las aduanas:

“Vease si desordenes tan ciertos como graves deben continuar por más tiempo; y si no es urgentísimo proveer de remedio, si realmente se desea restaurar la Monarquía de la decadencia, à que la han traido sus pasadas cuitas y la tolerancia de estos mismos y otros abusos”.

El traslado sería beneficioso para la economía de Navarra

La segunda cuestión que planteó lo fue en directa relación con la afeción que pudiera suponer a la agricultura, la industria y el comercio de Navarra: ¿Esta disposición sería perjudicial à los naturales de Navarra ó bien contribuiría por el contrario al fomento y prosperidad de aquel país?

Partió de la afirmación de que “nunca debería prevalecer [...] el interes particular de una Provincia del Reyno sobre el bien comunal de todo él”, que supondría sacrificar el interés de diez millones ochocientos mil habitantes al de doscientos mil. Es el “caso de que las Aduanas en el Ebro son tan perjudiciales a Navarra como al resto de España, y su traslación al Pirineo es tan ventajosa para los Navarros, como para los demas Españoles”. Esta afirmación la demuestra sobre el interés de la agricultura, la industria y el comercio.

Para fomentar la agricultura de un “tan feraz, fértil y abundante” territorio era preciso “proporcionarle consumos para sus excedentes”, que aumentaría el valor y pondría en cultivo nuevas tierras, porque es un “principio economico bien demostrado que la prosperidad de la agricultura esta siempre en razon directa de la facilidad de los consumos”. Aludió a la “inculta y despoblada Bardena” que podría “abastecer de granos a toda Navarra”, así como a

las pocas ventas de los productos agrícolas en los mercados, que podrían venderse a catalanes, aragoneses y valencianos si no fuera por las Aduanas del Ebro, de modo que si estuvieran en el Pirineo podrían trasladarse por el Canal Imperial, y los montañeses en vez de “proveerse en Francia y dejar allí el dinero, se alimentarían de los mercados de la Tierra baja y no empobrecería el país”. Con la “traslación de Aduanas proyectada se utilizarán los excedentes de la producción territorial de Navarra, tomarán precio sus frutos, prosperarán los labradores, extenderán el cultivo, se fecundarán tierras que hoy son estériles, y se evitará el empobrecimiento que causan las introducciones de Francia”.

El traslado fomentaría la industria, porque “abierto como está el Pirineo para que los Franceses introduzcan en Navarra sus tejidos, y demás obras fabriles [...] ha sido imposible que los naturales se dediquen a establecer talleres y fábricas en su territorio”. Para la creación de industrias, cultura y experiencia industriales es necesaria “el ancora de protección de los artefactos nuevos, es un sistema bien combinado de Aduanas, porque solo por medio de un impuesto sobre los productos de igual especie traídos del extranjero, que sea proporcionado a las desventajas con que tienen que luchar los fabricantes indígenas, pueden estos sostener la concurrencia e irse fomentando hasta que el tiempo y la experiencia los amaestren en su arte respectiva y se ponen al nivel de los de afuera. [...] en Navarra puede decirse que se encuentra ligado de pies y manos el genio de la industria; no obstante que su terreno, sus aguas y sus productos están convidando la mano de artista laborioso”. Tras referirse a la exportación a Francia de las lanas, maderas y otros productos, así como al empobrecimiento de la ganadería, afirmó que sólo la minería de hierro había hecho algún progreso y concluyó:

“Persuádanse pues los Navarros que mientras no se cierren las gargantas del Pirineo a las manufacturas francesas, no tendrán fábricas en su territorio y serán unos verdaderos tributarios de la Francia, con mengua del nombre Navarro y empobrecimiento progresivo de sus naturales”.

Vinculó al ejercicio del comercio a “los más opuestos a la traslación”, aunque el que se realizaba en Navarra “la extenua lentamente en vez de contribuir a su prosperidad”. Comparó las importaciones y exportaciones en 1786 con un déficit en la balanza de 6.744.491 rs. vn. (reales de vellón), invocando la conclusión del *Diccionario geográfico-histórico de España*, de “que los mercaderes navarros no son sino unos factores de los de afuera”. Aludió a la posibilidad de que se abrieran nuevos mercados en Vascongadas, Cataluña y Valencia para los granos, vinos y aguardientes de Navarra, de modo que “refluya el dinero en ella”. Se preguntó si el tráfico interior no sería “¿más seguro, decoroso y pingüe [...] que el miserable, odioso y criminal contra bando, que es el verdadero giro de los pocos intrigantes que emplean sus maniobras contra la traslación para conservar sus efímeras y torpes ganancias, y sostenerse a sueldo de los ambiciosos Franceses de París y Burdeos, Leon y Bayona, Tolosa y Oleron?”. De toda su exposición dedujo la conclusión que respondía a la cuestión inicialmente planteada:

“No parece que se pueda demostrar más evidentemente que los Navarros ganan en vez de perder, en que las Aduanas pasen al Pirineo, y que en vez de decaer la riqueza con esta medida, ella es la que elevará su agricultura a la prosperidad que permite la feracidad de su territorio, creará ramos de industria que ahora se desconocen, la substraerá al tributo que de

ella saca la fabricación estrangera y abrirá à su comercio vias de trafico y de especulación que en el sistema actual estaban cerradas”.

Los Fueros de Navarra no pueden prevalecer sobre la voluntad real

Tras las cuestiones de conveniencia económica entra a valorar en la tercera cuestión si en los Fueros navarros existen impedimentos a la voluntad real: 3º. *¿Los Fueros de Navarra presentan contra la traslación de las Aduanas algun obstaculo legal que deba prevalecer sobre la conveniencia comun de la Monarquia y la particular de aquellos naturales?*

Como contraargumento a “las enormes ventajas” económicas que la traslación supondría tanto para la Monarquía como para los propios navarros, “se quiere fundar la oposición en las exenciones que por sus fueros competen à aquellos naturales”. Este planteamiento le sirvió para rechazar los argumentos de las Cortes de Navarra al aludir a

“cuan debiles cimientos tiene la barrera foral; que la presunción que sugiere el espíritu de provincialismo, la inclinación natural hacia habitos y rutinas antiguas, el anhelo de mantenerse en goces onerosos al bien general del Reyno, y la orgullosa pretensión de participar del poder supremo de aquella Provincia, esta oponiendo de dos siglos a esta parte à la libre voluntad del Rey, sobre todo lo concerniente á la administracion de aquel pais”.

Sugirió la conveniencia de “ocuparse de este importante trabajo”, cuya conclusión ya conoce y anticipa, con el propósito de “que se desvanezca como el humo ese gran prestigio con que se miran las libertades y exenciones de Navarra, sin haber analizado bien su origen y los fundamentos de derecho publico de aquella Provincia”.

Aunque no era ese el fin de la *Exposición*, afirmó que “para la cuestión actual” bastaría un somero análisis que le permitiera formular la conclusión ya establecida en el orden económico, de modo que la carencia de títulos jurídicos que impidiera adoptar la medida dejaría libre el camino a la decisión real. Analizando en diez puntos diversos momentos históricos de los cuerpos legislativos navarros llegó a la conclusión de que los fueros eran “concesiones libres de la Corona” que no podían impedir el ejercicio de sus poderes, aunque voluntariamente se acomodara a las formas propias del Reino de Navarra, de modo que

“es permitido dudar de la eficacia legal de los Fueros de Navarra [...] y debe establecerse en principio, que aun en la hipótesis de concedérsela, tan entera como quieran los Navarros, la obligación de S.M. à guardarles dichos Fueros, es voluntad en su raiz y voluntario su juramento y no nacido de otra causa estraña y fundada en un titulo de rigurosa justicia que le precise a su observancia; por lo cual no puede nunca servir de obstáculo dichos Fueros para que S. M. use de su Soberania sobre el territorio y naturales de Navarra, libre y francamente, aunque enhorabuena consienta espontáneamente y en virtud solo de su pura benevolencia, en dar a sus Augustas disposiciones las formas usadas en aquel Reyno”.

A partir de que “está espedita la Autoridad Real para no embarazarse en las disposiciones de los Fueros aun cuando fuese opuesta à ellas la traslación de las Aduanas”, no existe mención de aquellas ni en el Fuero general ni en otras leyes, únicamente en la Ley 21 de las Cortes de 1724 por contrafuero de la Real Cedula de Felipe V de 21 de diciembre de 1717, que fue “efecto de la condes-

endencia que la política de aquel sabio Monarca” influido por las demandas comerciales francesas. Rechazó el fundamento jurídico invocado en aquel momento, por no referirse a las Aduanas sino al pago de los portazgos, sin que aquella Real Cédula impida al Rey “proveer lo que estime mas conveniente al bien de sus Reynos”, ni los Fueros de Navarra representen “obstáculo legal contra la traslación de las Aduanas ni debería prevalecer sobre la conveniencia común de la Monarquía y la particular de los Navarros mismos”.

En la exposición de los argumentos históricos contrarios al derecho de Navarra a mantener las aduanas en el Ebro, Andino se apoyó en dos obras del periodo ilustrado: el *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra* de Zuaznavar¹⁰² y el *Diccionario geográfico de la Real Academia de la Historia*, promovido por Godoy¹⁰³, que sólo se publicó en lo relativo a territorios de régimen especial, las provincias exentas y el Reino de Navarra. Ambos sostuvieron que los Fueros eran privilegio mantenidos por los reyes tras la conquista de Navarra “en virtud del juramento que libre y espontáneamente han prestado por considerarlo así útil y conveniente al bien general”¹⁰⁴. Zuaznavar realizó una defensa del absolutismo y valoró desde este prisma las instituciones de Navarra, atribuyendo el poder legislativo al Rey frente a la opinión de Traggia que la asignó a las Cortes¹⁰⁵.

El Rey puede ejercer su poder disponiendo el traslado de las Aduanas

En el punto cuarto se planteó Andino: *¿Puede el Rey, en uso de su Soberano poder, decretar por sí la traslación de las Aduanas, ó debe sugetarse á pactarla condicionalmente con los Estados de Navarra, como lo pretenden algunos de los individuos que los componen?*

Se trataba, nuevamente, de una cuestión de orden legal e institucional que partió en su formulación del poder soberano que Andino había proclamado en la introducción al *Informe*. Esta premisa y la conclusión de la cuestión anterior llevaban, necesariamente, a rechazar la posibilidad de la fórmula de ley acordada, que habían propuesto los ilustrados navarros y las Cortes. Así lo proclamó de inicio al afirmar que “en ningún tratado de derecho publico se ha admitido la formula de Ley contractual que propone los estados de Navarra”, de modo que “antes de presentar el pedimento de Ley sobre esta materia, ha de consentir S. M. por su parte, y obligarse à cumplir las condiciones que los mismos Estados imponga su Soberano poder”. Esta pretensión navarra suponía

“desconocer cuales son los derechos de la Soberanía, cuales las relaciones que median entre un Soberano y sus Pueblos, cuales son tambien las

¹⁰² ZUAZNAVAR Y FRANCIA, J. M., *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, San Sebastián, 1820-1821; edición de la Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1966. Fue objeto de la réplica de J. YANUAS Y MIRANDA, *La contragerigonza o refutación jocoseria del ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, 1996. CASTRO ÁLAVA, J. R., *Yanguas y Miranda. Una vida fecunda al vaivén de la política*, Pamplona, Gómez, 1963, p. 153, calificó el Ensayo de Zuaznavar de obra con “suficiencia pedantesca”, brindada al poder central con la esperanza de obtener mercedes”.

¹⁰³ También encargó al canónigo Juan Antonio Llorente la elaboración de las *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Y el origen de sus fueros*, Madrid, Imprenta Real, 1806-1808.

¹⁰⁴ TRAGGIA, J., “Navarra”, en *Diccionario geográfico-histórico de España*, Madrid, 1802, p. 141.

¹⁰⁵ ZUAZNAVAR Y FRANCIA, J. M., *Ensayo...*, cit., II, p. 232.

atribuciones que por el mismo sistema político de Navarra corresponden à los Estados [...] es menester haber olvidado todos los principios de la organización social, para permitirse el lenguaje tan desconocido, tan opuesto a estos mismos principios, y tan impropio de la Magestad del Trono a quien se dirige”.

A continuación invocó los principios del absolutismo –recogidos en la introducción– que olvidaban las Cortes de Navarra cuando utilizaban un lenguaje ajeno a los mismos e “impropio de la Magestad del Trono”:

“El ejercicio de la Soberanía supone un poder supremo, libre, franco e independiente de todo poder terrestre, por manera que un poder limitado, y moderado por otro poder, no puede decirse que sea propiamente Soberano; [...] pretender que el Rey N. S. tenga las manos atadas para disponer cuanto crea conveniente [...] y que las disposiciones que decrete con respecto a Navarra, dependan de pactos que haga con los Estados de aquella Provincia, equivale a decir que S. M. haya de comprar en condescendencia à precio de las concesiones y sacrificios, que plazca a las Cortes exigirle, y es querer poner coto a su soberanía e impedirle que desempeñe el deber que la Divina Providencia le impone de celar el bien comun de sus Pueblos, como padre solícito y prudente y fiel administrador de ellos, y cuidar y conservar, mejorar y perfeccionar el estado civil, político y económico de sus vasallos. [...] no conoce ni ha existido constitución alguna Monárquica, por democrática que haya sido, en que se haya circunscripto y estrechado aquel modo que las Cortes lo entienden. Considerese bien, que se disputa al Soberano la iniciativa de las Leyes”.

Discutió la validez de cualquier fuero de Navarra que, por otra parte negó, que prevaleciera sobre la “ley escrita por el dedo de Dios en el corazón humano”, que es la de “conservación del orden social, ante cuyo interés se reducen a polvo todas las leyes positivas”, de modo que

“No hay pacto, promesa ni juramento que pudiera dar vigor a un Fuero de Navarra que estuviese en oposición con los derechos que residen en el Soberano de España, y que pudiese debilitar el orden pura y rigurosamente Monárquico bajo que se rige este Reyno, y esta es la razón porque han caducado varias disposiciones del Fuero de Navarra que no eran conciliables con aquellos principios”.

Afirmó que no había norma que condicionara la voluntad real, invocando los procedimientos de formación de las leyes, en los que las potestades de las Cortes eran concesiones reales, cumpliendo el rey con la realización de los trámites de consulta y consejo de aquellas realizados en 1817 y 1828, porque “esto es todo lo que pueden hacer los Estados dejándose de leyes contractuales, y pactos condicionales, que estan muy ajenos de sus atribuciones y no corresponden à un cuerpo meramente consultor”.

Duda de que la voluntad de las Cortes sea la de los navarros

Se planteó si la voluntad de las Cortes coincidía con la de los navarros, dados los beneficios que el traslado les podía reportar: *¿El voto de los Navarros, sobre dicha traslación, se puede reconocer en la opinion particular que hayan emitido ó emitan los Estados, ó hay medios mas seguros y ciertos para explorarlo, y darlo a conocer a S.M.?*

Su duda partió del hecho de que “hay en las Cortes un partido aunque de corto numero de personas à quienes desagrada que se situen las Aduanas en el Pirineo”. Afirmó que no podía ser la opinión mayoritaria a la que no se ocultaban las ventajas del traslado, como lo reconoció la exposición de Sangüesa y los comisionados de más de setenta pueblos de la Montaña que consideraban “urgente y necesario que se pongan trabas à la libre introducción de frutos y productos extranjeros, que se hace por los mismos valles”.

Andino atribuyó la oposición a una “intriga secreta [...] obra del comercio francés, que à toda costa quiere mantener abierto aquel manantial de sus especulaciones, y sabe aprovecharse de la adhesión de muchos Navarros à sus exenciones, mal ó bien adquiridas, justas ó injustas, y utiles o perjudiciales; que es donde se apoya el otro baluarte de la oposición”.

Concluyó que la manifestación de las Cortes no es el “eco fiel de la opinión publica de aquel Reyno”, por el modo en que se produce por el veto de uno de los brazos minoritario, a las decisiones de los dos restantes mayoritarios, ya que en el “regimen interior de aquella corporación [...] la opinión de seis personas, deliberándose entre doscientos diputados, puede prevalecer sobre la de los otros ciento noventa y cuatro”. Este modo de voto sobre estados o estamentos es un “sistema político monstruoso”, por lo que “no debe pues creerse que los Navarros en general esten acordes con el modo condicional, con que las Cortes en masa subscriben à la traslación de las Aduanas, y para conocer la verdadera opinión del Reyno en esta materia es necesario explorarlos por otras vias”.

El Rey debe proceder al traslado en ejercicio de su soberanía con medidas concretas que garanticen la eficacia de su decisión

En el punto sexto se establecieron las conclusiones y se sugirieron los medios de todo tipo para hacer efectivo el poder y la decisión reales, eliminando los obstáculos que se pudieran plantear: *Supuesto el resultado de la discusión de los cinco puntos precedentes y los acuerdos de los Estados de Navarra de 21 de marzo de 1818, y 24 de noviembre pasado, ¿se está o no en el caso de hacer la traslación de las Aduanas, y cuales son los medios gubernativos que deberán precederla y acompañarla, para llevarla a efecto sin inconvenientes y estorbos y mantener ilesa la integridad de los derechos de la Soberanía de S.M. sobre todos sus dominios y Señoríos, conciliando el voto de su fiel y heroico pueblo de Navarra a favor de sus augustas disposiciones?*

A partir de la “demostrada necesidad y conveniencia” del traslado, de que era útil para los navarros y demás españoles, de que los Fueros no “deben prevalecer sobre esta utilidad comun, ni hay en ellos clausula alguna que se oponga a la traslación”, el rey “puede decretarla en uso de su Soberano poder”, una vez que hubiera pedido consejo a los tres estados de Navarra, de modo que “se han salvado todas las exenciones de sus Fueros”. Procede, por tanto,

“ir adelante en la traslación deseada y acordada por S. M., sosteniéndola con mano fuerte, y removiendo cuantos obstáculos susciten la intriga estrangera, el espíritu de partido ò el interes criminal del contrabando prescindiendo absolutamente de la oposición, que sin personalidad, caracter y fundamento solido y conocido, hacen las Cortes de Navarra en la exposición de 31 de diciembre [...] cuan necesario es que el poder Real no

permita jamas que los cuerpos que tienen representación popular, se excedan una sola linea de los límites que las leyes marcan a sus gestiones”

Además de la falta de fundamento de la oposición al traslado calificó la citada exposición de viciada en su misión, objeto, nombramiento de los representantes e ilegal en la comparecencia en la Corte:

“Los Estados de Navarra han faltado altamente al decoro de la dignidad Real [...] atreverse a exigir condiciones y que preceda un contrato antes de hacer el pedimento de Ley, se han negado redondamente a tratar del servicio en un lenguaje arrogante, irregular y amenazador de que S. M. no puede prescindir para manifestar à lo menos su Real desagrado”.

Denunció que la decisión de las Cortes era obra “de los manejos de los intrigantes de Pamplona, que estan opuestos a la traslación”, que los comisionados por las Cortes para personarse en Madrid y entregar su Exposición “son los Gefes de la oposición y los que se han mostrado mas tenaces en contrarrestar la voluntad del Gobierno”, al mismo tiempo que “se ha faltado gravemente y se ha contravenido à los usos y costumbres establecidos”. Por todo ello las Cortes se habían hecho acreedoras de la severidad y es “indispensable que al menos se pongan a salvo el decoro de la Magestad Real, la inviolabilidad de los derechos de su Soberania y las formas substanciales que son conservadores del orden Monárquico, que todos los Españoles han jurado transmitir à sus descendientes puro y exento de todo vicio, abuso y degeneración”. Asumir la propuesta de las Cortes era reconocerles “un veto eficaz para impedir el cumplimiento de las resoluciones del Trono” y “se confesaría virtualmente que el poder Soberano de S. M. no alcanza para poder decretar por sí la traslación de las Aduanas”.

Propuso que no se “prolongasen sus sesiones, lo cual sería impolítico è imprudente”, porque permitiría a los opositores “fortificarse en la operación y suscitar nuevos embarazos al Gobierno”. Sugirió una fórmula real de contestación a los comisionados en la que el Rey dejase clara su voluntad de “dar la resolución que convenga al bien de mis Reynos”, sin posterior comunicación a las Cortes para las que “debe considerarse como asunto sobreseído”. Al virrey se le debieran dar instrucciones sobre la exigencia de las aportaciones del servicio “sin permitir que se ocupen de ningun otro negocio, para lo cual abra de asistir personalmente à sus sesiones y presidirlas à nombre de S.M. sin que después se celebre sesion alguna sino bajo su presidencia” y que si hubiere oposición a acodar el servicio “la votación sea nominal y publica”.

Seguidamente formuló las medidas necesarias para efectuar la traslación por disposición real:

1ª. Instruir al virrey para que obtuviera exposiciones de los Ayuntamientos, colectividades y personas que “servirán de un titulo positivo à la Real benevolencia” en la decisión que adoptara para el traslado.

2ª. El Decreto de traslado, que se comunicaría al Consejo de Hacienda para que expidiera la Real Cedula, como en 1717, o bien la cedula real refrendada por el Secretario de Despacho de Hacienda.

3ª. Comunicación al Virrey y al Consejo de Navarra con las prevenciones para su cumplimiento y las actuaciones en caso de reclamación o protesta.

4ª. Suspensión de la Comisión Regia del Intendente don Félix Bergado con posteriores instrucciones para adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del encargo.

5ª. Adopción de medidas por la Dirección general de Rentas sobre los géneros extranjeros introducidos y acumulados, los derechos que han de pagar a pesar de la oposición de los contrarios, haciendo un “saludable escarmiento de la arrogancia y osadía con que varias personas se han opuesto à la voluntad Real por espíritu de partido, y no dejase impunes la transgresion de las leyes en que incurrieron los Estados en el nombramiento de los Diputados que han venido à esta Corte sin que precediese el Real beneplácito”.

6ª, 7ª y 8ª. Son un conjunto de medidas represivas “de absoluta necesidad para ostentar todo el poder y la fuerza del Gobierno contra los que se han atrevido à contrarrestar sus Sabias disposiciones por medios tan irregulares y osados. Este es el unico medio de arredrar à los malos, de alentar à los buenos y de cortar en su raiz la idra de la inobediencia asegurando el cumplimiento de las disposiciones que se adopten con remover à las personas que no dejarían de suscitar estorbos y contradicciones”. [...] Este es el sistema “mas legal y prudente [...] para que no se menoscaben los derechos inviolables del Rey N. S., se cumpla su sabia y acertada resolución de establecer las Aduanas en las fronteras del Reyno”, se produciría un incremento de doce millones en las rentas generales “y se evitan toda contradicción y obstáculo a la egecución de sus soberanos mandatos, quedando imposibilitados de continuar en sus manejos è intrigas los que se han atrevido à contrarrestarlos y frustrarlos”.

Las medidas represivas propuestas por Sáinz de Andino al Rey contra quienes se habían destacado en el rechazo del traslado de las Aduanas y habían defendido las potestades de Navarra en la materia, incluso a pesar de ser realistas, fueron:

Confinamiento de los comisionados de las Cortes que habían acudido a la Corte y el síndico Sagaseta de Ilurdoz (6ª)¹⁰⁶: “Que los Diputados que han venido à esta Corte y el Síndico Sagaseta¹⁰⁷, que los ha acompañado, sean con-

¹⁰⁶ Por acuerdo de 29 y 31 de diciembre de 1828 fueron designados el obispo de Tudela, el duque de Granada de Ega, el presidente del brazo de universidades señor Vidarte y el síndico Sagaseta de Ilurdoz, para que “mirando los Tres Estados la perjudicial trascendencia que esta novedad ha de producir contra los fueros y leyes de este reyno, han resuelto nombrar comisionados de su seno que, pasando inmediatamente à la corte, pongan en la real mano del Rey una representación analoga [...] y lograr que no se lleven a cabo dichas reales resoluciones y se enderece el asunto dirijiendolo por la senda que demarcan las leyes navarras”. Vidarte formó parte de la Comisión de Industria y Comercio en la sesión de las Cortes de 1817-1818, como uno de los representantes de la nobleza sin título, pero dueño de los palacios de cabo de armería de Solchaga y Mendivil. LLUCH, E., BARRENECHEA, J. M., ASTIGARRAGA, J., “En torno a una familia liberal pamplonesa del XVIII: los Vidarte”, *Príncipe de Viana. I Congreso de Historia de Navarra de los siglos XVIII, XIX y XX*, 4, 1986, pp. 217-229.

¹⁰⁷ Ángel Sagaseta de Ilurdoz (1784-1843) fue elegido regidor de Pamplona por el Burgo de San Cernin en sesiones de 3 de septiembre de 1809 y 6 de septiembre de 1812, la elección de regidores constitucionales de 28 de noviembre de mil ochocientos trece fue anulada y tachada por orden de Fernando VII (Archivo Municipal de Pamplona, Libro de elecciones de regidores, legajo 3, años 1714-1840), según copia de dicho libro facilitada por el archivero municipal José Luis Molins. Fue nombrado síndico en sesión de las Cortes de Navarra de 2 de enero de 1817 y comisionado para acudir a Madrid en la sesión de 31 de diciembre de 1828, junto con el obispo de Tudela, Félix Bregado, el duque de Granada de Ega y Vidarte. Ángel Sagaseta de Ilurdoz, foralista y realista, pariente y tertuliano de Zumalacárregui, fue desterrado por el virrey a Valencia en 1834. PÉREZ GOYENA, A., *Ensayo de bibliografía navarra desde la creación de la imprenta en Pamplona hasta el año 1910*, t. 6, p. 698, t. 7, p. 195, Pamplona, 1953, cita las siguientes publicaciones de SAGASETA: *Proclama de la Diputación a las*

finados à los puntos que se crean convenientes [...] separados y que se deben observar muy de cerca sus manejos y relaciones”. Los Diputados deben “ser tratados con severidad por haber admitido una comisión nombrada ilegalmente, y haberse arrojado a desempeñarla sin beneplácito de S. M.”, porque

“seria obrar con imprudencia è imprevisión, permitir que residiesen los diputados Vidarte y Sagaseta (de quienes el Virrey ha informado ser hombres taimados, intrigantes y tenaces) en el teatro de sus manejos y oposición en el momento mismo que el Gobierno va à hacer cumplir sus disposiciones y poner freno al espíritu de inovedencia, de arrogancia y desacato que se ha mostrado tan atrevidamente en las Cortes de Navarra. Calor es que los Diputados y el Sindico deben estar en puntos separados y que se deben observar muy de cerca sus manejos y relaciones”.

Otra medida represiva (7^a) fue la de traslado por el Virrey para que salieran de Pamplona el Arcediano de Cámara don Joaquín Lacarra y el comerciante don Pío Jaén, “que sin ser individuos de las Cortes han intrigado con grande empeño para mover partido contra las resoluciones del Gobierno y frustrar la traslación de las Aduanas”. Calificó su conducta de “delincuente” por haber sido “oficiosas sus intrigas, è hijas del espíritu de partido, porque no perteneciendo à las Cortes carecían de personalidad para inferirse en los negocios de Estado”. La separación del segundo desconcertará las intrigas de la oposición por “ser el primer agente de los comerciantes franceses en razon de las muchas è intimas relaciones de amistad y de interés que tienen con ellos”.

La 8^a medida propuesta fue contra un conjunto de opositores al traslado:

– El Prior de Roncesvalles don Juan Bautista Reta “deberá ser trasladado inmediatamente a otra prevenda” por sostener la oposición, haber votado y “permitido y autorizado, o quizás suscitado”, que todo el cabildo se opusiera al traslado¹⁰⁸.

– El ministro de la Cámara de Comptos Miguel José de Borda “deberá pasar à otro empleo judicial”¹⁰⁹.

– El Comisario de Guerra Cristóbal Maria de Ripa “y cualquiera otro de los individuos de la oposición que tenga empleo y sueldo del Gobierno deberán ser trasladados à otros destinos”¹¹⁰.

cabezas de Merindad y pueblos exentos con motivo de la invasión intentada por los constitucionales en la parte de Baztán, Pamplona, 14 de octubre de 1830; *Fueros fundamentales del Reino de Navarra y defensa legal de los mismos*, Pamplona, Imprenta de Francisco Erasun, 1840, que fue prohibida por ser contraria a la abolición foral y a la ley de 1839 y fue recogido por OZCÁRIZ, F. J. de, *Intereses de Navarra. Vindicación de los Fueros Vasco Navarros. Ecsamen de los mismos como sistema político, civil, administrativo y económico: Cuestión legal*, Pamplona, 1843, junto con su polémica con Yanguas e Iñarregui, por MAÑÉ Y FLAQUER, J., *El Oasis. Viaje al País de los Fueros, I*, Barcelona, 1878-1880, pp. 507-520, y por OLÓRIZ, H. DE, *Navarra en la guerra de la Independencia*, Pamplona, Aramburu, 1910, pp. 441-456; GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1840-1931)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1996, p. 469, nota 77; *Gran Enciclopedia de Navarra*, X, Pamplona, 1990, p. 76; *Diccionario Enciclopédico Vasco*, XLII, San Sebastián, Auñamendi, 1996, pp. 84-85.

¹⁰⁸ Como Prior de la Colegiata de Roncesvalles participó en las sesiones de 1817-1818 y 1828-1829.

¹⁰⁹ Señor del palacio de Borda en Maya, fue miembro de la Comisión sobre Sociedades Económicas en la sesión de las Cortes de 1817-1818 y de la Comisión de Legislación en la de 1828-1829.

¹¹⁰ Como señor del lugar de Ripa participó en las sesiones de las Cortes de 1817-1818 y 1828-1829.

– Joaquín Lecea¹¹¹ y el Secretario del Ayuntamiento de Pamplona Luis Serafín López “hombre muy intrigante y maneja el Ayuntamiento à su voluntad deberán tambien salir confinados à puntos remotos de aquel Reyno”¹¹².

– Miguel Olloqui, comandante de los Voluntarios Realistas, el Virrey “acuerde sobre él y su continuación en la Comandancia”¹¹³.

Estas medidas fueron completadas en el informe de 23 de enero de 1829 con la propuesta de terminar con las sesiones de las Cortes y la ejecución inmediata del traslado de las Aduanas.

Conclusiones para una decisión

Las conclusiones del anterior informe se concretaron en otro de menor extensión dirigido al rey el 23 de enero de 1829 sobre la admisión y recepción de los comisionados de las Cortes de Navarra, que rechazó “porque en recibirlos se reconocería virtualmente que los Estados tienen personalidad para negociar con V. M. [...] se aprovechara cualquier ocasión propicia para darles a entender que el animo de V. M. no fue, ni podía ser otro que el de permitirles que reclamasen de Pamplona instrucciones nuevas, que és el concepto invariable que debe darse á las palabras de V. M.”. Sugirió que se rechazara cualquier acto que pudiera dar la idea de que el rey

“reconoce en los Estados de Navarra otro carácter político que él de un cuerpo meramente consultor, é igualmente que se acelere cuanto antes el termino de las Sesiones de aquellas Cortes y se ejecuten las providencias acordadas para que tengan efecto las benéficas y rectas intenciones de V. M. en cerrar la puerta al contrabando extranjero, que aniquila la industria nacional y empobrece el Real Tesoro”.

La citada conclusión la apoyó en los siguientes puntos, que concretaron los fundamentos que por extenso había expuesto en el informe anterior:

a) La ilegalidad del “atrevido intento de pactar con el Trono” e “insistir en un plan que ofende altamente los derechos de la Soberanía de V. M. y está en contradicción con todas las bases del sistema político que felizmente diga y, Dios mediante, observará por largos siglos la Nación Española”.

b) Se ha demostrado que “las Cortes de Navarra no tienen legalmente otra autoridad que la meramente consultiva de la administración de aquella parte del Territorio Español [...]; que su existencia política no procede de los Fueros que invocan por apoyo de sus atrevidas pretensiones, sino de leyes que emanan de la autoridad soberana de V. M; que los Fueros no podrían prevalecer sobre los derechos imprescriptibles, que son inherentes al poder Soberano que V.M. ejerce” [...] ni su conservación és un acto obligatorio, sino antes bien un efecto de la benevolencia de V. M.”.

c) Las Cortes de Navarra no pueden proponer un acuerdo y condiciones para el traslado, porque “la propuesta de Ley Contractual, que los Estados de Navarra entienden que debe preceder al cumplimiento de la disposición Real so-

¹¹¹ Fue representante de la ciudad de Pamplona y miembro de la Comisión de Legislación en la sesión de las Cortes de 1818-1829.

¹¹² Fue representante de la ciudad de Pamplona y miembro de las Comisiones de la casa de la Galería y de cuentas en la sesión de las Cortes de 1818-1829.

¹¹³ Fue elegido diputado en sesión de las Cortes de 24 de marzo de 1829, en la que participó en representación de Lumbier.

bre la traslación de las Aduanas, no puede acordarse con el pleno Señorío, que compete a V. M. sobre la Navarra, ni merece otra consideración que la de un verdadero atentado y desacato; por que ¿quién imaginó jamás, que un Soberano entrase en pactos con sus Vasallos, ni á quien se oculta que cualquier condescendencia en materia tan delicada podría comprometer á la larga la existencia del Trono y degradaría desde luego su dignidad?”

d) Los comisionados por las Cortes para exponer al rey su propuesta de ley contractual tienen la misma obligación que aquellas “y la de los Navarros todos á obedecer y cumplir los mandatos de V. M., tienen un origen mas seguro, mas noble y mas fino, que las convenciones que ellos pretenden establecer. Tal es la condición de vasallage que les liga al cetro de V. M. como a todos los demas Españoles. [...] los estados de Navarra carecen de personalidad legitima, carácter político y fundamento solido para contrarrestar y frustrar la observancia de cuanto V. M. crea conveniente disponer en particular, y que la conservación de las instituciones monarquicas del Reyno y el decoro de la dignidad suprema, de que el Cielo revistió á V. M. exigen que no se tolere á corporación alguna popular excederse un apice de las facultades que estén marcadas en las leyes”.

e) Ni las Cortes ni sus comisionados disponen de poderes independientes para poder pactar con el rey: “El lenguaje, de que han usado los Comisionados de los Estados de Navarra [...] no puede creerse en Vasallos fieles de V. M.; porque [...] se daría pos supuesto que venian á tratar y estipular de par á par, como podrían hacerlo dos poderes independientes, y que se creían con la representación de Plenipotenciarios, para hacer un Tratado, al modo que los que V. M. constituye para celebrar Tratados con Soberanos independientes”.

f) La condescendencia del Rey al permitir a las Cortes de Navarra la emisión de nuevos documentos a partir de sus inadmisibles fundamentos para negar los poderes reales, le obliga a someter a la consideración del Rey “los gravísimos inconvenientes que tiene la prolongación de las Cortes de Navarra, y la urgencia de que se cierren sus Sesiones y se pongan en ejecución las medidas que tienen propuestas a V. M. para que cuanto antes se verifique la traslación de las Aduanas”, porque aquellas son “el gran baluarte de los opuestos a la Traslación”.

g) Con la decisión del traslado se evitaría dar tiempo a “los intrigantes para que alarmen y extravíen la opinión publica (que hoy se muestra generalmente favorable á la traslación) con errores y falsos razonamientos”, porque hay pruebas de que “existe un partido de oposición, que trabaja sordamente en contrarrestar la voluntad de V. M. sobre dicha Traslación, y suscitar obstáculos y contradicciones á su Soberana voluntad. Este partido tiene su foco de acción en Pamplona, obra rapidamente sobre toda la provincia y aun sobre las contiguas, y está sostenido por el comercio Francés, que con las Aduanas en el Pirineo vé cerradas la vias del trafico clandestino que devora la sustancia del suelo Español y cercena sobremanera las rentas del Estado”.

CONCLUSIÓN

En las valoraciones de la transformación del orden institucional del Reino de Navarra propio del Antiguo Régimen para dar paso a su integración en el Estado constitucional, el traslado de las Aduanas fue el punto más conflictivo

por cuanto aquellas tenían un significado simbólico de “frontera” y, además, un componente económico sobre cuya valoración existían posturas muy contrarias directamente relacionadas con los contrapuestos intereses económicos. Para la construcción del Estado absolutista tuvo el significado de obstáculo al pleno ejercicio del poder real y la unificación de las instituciones, así como a la mejora de los ingresos de la Hacienda por los aranceles aduaneros. En la valoración de este momento histórico ha existido mucha subjetividad ideológica y resulta preciso avanzar por los hechos históricos para “hacer una historia objetiva de la subjetividad”¹¹⁴, en la que el pasado no sea objeto de una asimilación del presente, sino una percepción de su propia realidad de “pasado en sí mismo”, al margen del interés actual del historiador o del político.

El informe de Sáinz de Andino es valioso para conocer el momento histórico y los comportamientos, porque recoge la opinión del poder estatal de la época en la que se incrementó la presión uniformista desde los principios de la organización del poder de los afrancesados servidores del absolutismo y, posteriormente, constructores del régimen liberal moderado. Confirma que “el texto histórico debe ser entendido con referencia al contexto al cual se refiere y que este contexto contiene un elemento de objetividad no totalmente idéntico con la subjetividad del historiador y un elemento de racionalidad que presupone elementos de intersubjetividad en los métodos de investigación histórica”¹¹⁵.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M., *Historia de España Alfaguara V, La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, Alianza, 1981; *Enciclopedia de Historia de España*, Madrid, Alianza, 1993.
- BERMEJO CABRERO, J. L., “Sáinz de Andino y los orígenes de la Bolsa de Madrid”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, II, 1997, pp. 1811-1822.
- CASABO RUIZ, J. R., *El proyecto de código criminal de Sáinz de Andino*, Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1978.
- COMELLAS, J. L., *Historia de España contemporánea*, Madrid, Rialp, 1993.
- GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro Sáinz de Andino: Vida y obra*, Madrid, Secretaría del Senado, 2003.
- GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino*, Madrid, INAP, 1982.
- GARCÍA MADARIA, J. M., *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Madrid, 1982.
- GIL NOVALES, A., *Diccionario biográfico del trienio liberal*, Madrid, 1991.
- MUÑOZ GARCÍA, M. J., “Consideraciones en torno a la génesis y evolución de la codificación mercantil española”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, I, 1997, pp. 220-242.
- RUBIO, J., *Sáinz de Andino y la codificación mercantil*, Madrid, CSIC, 1950.
- SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición sobre la situación política del Reino y medios para su Restauración”, en *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino*, Madrid, INAP, 1982.
- *Ensayo crítico sobre la contratación de la Bolsa de Comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos; en que se analiza el proyecto de reforma de ley de Bolsa, presentado por el Gobierno a las Cortes en la última legislatura*, Madrid, 1845.

¹¹⁴ FRANK, R., «Enjeux épistémologiques de l'enseignement de l'histoire du temps présent», en *L'Histoire entre l'épistémologie et la demande sociale, Actes de l'Université d'été de Blois*, septembre 1994, 1994, p. 166.

¹¹⁵ IGGERS, G., “Rationality and History”, en KOZICKI, H., *Developments in Modern History*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993, p. 147.

- SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos del reinado de Fernando VII, V. Pedro Sainz de Andino*, 2 vol., Pamplona, Universidad de Navarra-CSIC, 1968.
TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, 1983.
TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz de Andino, el hacedor de leyes*, Diputación de Cádiz, 1987.

RESUMEN

Las transformaciones económicas del despotismo ilustrado potenciaron la centralización del poder y la progresiva supresión de las medidas que impedían la unidad mercado. Las aduanas del Reyno de Navarra en el Ebro suponían una diferenciación de carácter político-institucional, un obstáculo a las relaciones comerciales y un foco dde contrabando. Su traslado del Ebro a los Pirineos fue un conflicto entre las instituciones y en el interior del Reino de Navarra, como lo demuestran los continuos debates en sus Cortes.

Durante el reinado de Fernando VII el consejero real Sáinz de Andino emitió dos informes exponiendo la necesidad del traslado, criticando las actitudes de las Cortes de Navarra y recomendando el ejercicio del poder real a tal fin imponiendo el traslado y sanciones a quienes se oponían.

ABSTRACT

The economic changes imposed by “Illustrated Despotism” favoured the centralisation of power and the gradual suppression of the measures which prevented the single market. The customs service of the Kingdom of Navarra on the Ebro represented a differentiation of a political-institutional nature, an obstacle to trading relations and a focus point for smuggling. Its transfer from the Ebro to the Pyrenees was a point of conflict between institutions, as well as in the heart of the kingdom of Navarra, as can be seen from the continuous debates in its Courts. During the reign of Ferdinand VII, the royal advisor Sáinz de Andino released two reports explaining the need for the transfer, criticising the attitude of the Courts of Navarra and recommending the exercise of royal power so as to impose the move and sanction those opposing it.