

Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada

PRELIMINAR

Es difícil resumir en unas breves notas toda la estructura político-administrativa del reino de Navarra con anterioridad a la Ley Paccionada. Son diez siglos de historia —del siglo IX al siglo XIX— en los que el país y sus habitantes pasaron por los más diversos avatares, que tendrán su repercusión directa en la organización del Estado. Nos faltan, por otra parte, estudios monográficos que nos ayuden a interpretar con un criterio actual el pasado de Navarra. Creo, no obstante, que no estará de más el trazar esta síntesis improvisada, que nos permitirá, al menos, señalar caminos y anotar deficiencias.

Y vayan por delante estas que veo como notas características de nuestra historia institucional:

En primer lugar observamos que la estructura del Estado es del tipo que los tratadistas llaman de Constitución abierta, no minuciosamente articulada, sino sentida y vivida, y esto hasta en los últimos años de lo que suele calificarse de Antiguo Régimen.

Otra característica es la instintiva repugnancia de los navarros a verse gobernados por poderes extraños al país. Si tienen que aceptar soberanías extrañas, se esfuerzan en fijar y regular en lo posible las atribuciones que el nuevo poder soberano ha de tener sobre los navarros. Es lo que se ha calificado de «espíritu pactista», que en el siglo XIX ha de cristalizar en los regímenes constitucionales con invocaciones a la soberanía nacional, como ahora se habla de democracia... Son palabras todas que en el fondo responden a un mismo sentir, que en Navarra encontramos claramente formulado en la primera mitad del siglo XIII.

Al no estar Navarra —como lo estuvo Aragón— en poder de juristas y leguleyos, no llegaron a formularse por escrito y en forma muy casuística estas estructuras. Por eso, mientras en Aragón en los siglos XVI y XVII se sostuvieron penosamente «por su propia inercia al modo de los paredones ruinosos», como dice Giménez Soler¹, en Navarra se mantuvieron hasta el siglo XIX vivas y frescas, abiertas, y por tanto adaptables a la realidad de cada momento.

Una última observación que podemos hacer a lo largo de toda esta historia: la unión sagrada que se establece entre todos los navarros ante lo que se estima como lesivo para su constitución, o como se dirá más tarde, lo que se tiene por «contrafuero».

LA MONARQUÍA NAVARRA HASTA 1234

Ya en su origen la monarquía de Pamplona se presenta como algo distinto —por su espíritu— de los demás Estados cristianos que surgen tras la invasión

¹ A. GIMÉNEZ SOLER, *Estudios de historia aragonesa, siglos XVI y XVII*, Zaragoza 1916, página 84.

musulmana. Mientras que, de una parte, los reyes de Asturias se consideran «orno continuadores de los reyes de Toledo y esperan que de su esfuerzo bélico venga la salvación de España (*Hispaniae salus*), y, de otra, los condes catalanes no serán sino la proyección peninsular del gran imperio de Carlomagno, los reyes de Pamplona no son ni continuadores de Toledo —contra cuyos reyes lucharon los pamploneses hasta el último momento—, ni vasallos de Carlomagno, contra cuyo imperio combatieron con insistencia bien notoria.

En los dos siglos que siguen a la invasión no aspiran los navarros a reconquistar, sino a afirmar su independencia, como lo venían haciendo siglos atrás. Les veremos apoyarse en los francos para ir contra los moros, y en estos para derrotar a aquellos, pero sin someterse a ninguna soberanía política extraña. Sólo a partir del siglo X —articulado el Estado con unas instituciones que llamaríamos «modernas»— entra el reino pirenaico en el concierto de los Estados peninsulares, y se contagia del mismo deseo que animaba a los asturianos de «reconquistar» tierras para la Cristiandad, ideales estos que de Navarra pasarán a Aragón, territorio que contaba con una estructura estatal aún menos precisa.

En los siglos X y XI, al igual que los otros reinos peninsulares, el Estado pamplonés se organiza para la defensa; en su estructura administrativa, especialmente en lo que a la administración central se refiere, hay una evidente influencia de las «curias» señoriales del otro lado del Pirineo; todo aparecerá llevado con un cierto «paternalismo», propio de una sociedad rural, realista y espontánea. Este «paternalismo» lo encontramos sin interrupción hasta el fin del Antiguo régimen, pues siempre pesó más en Navarra el elemento rural que el urbano.

El centro de la administración está en la *Casa Real*, cuyo cuadro de altos cargos, de imitación extranjera, aparece muy completo en el siglo X. Al lado del monarca figura, desde muy temprano la *Curia regia*, compuesta por miembros de la familia real, obispos, abades, condes, señores y un «iudex» o justicia, pues la Curia funciona no solo como organismo asesor del rey sino como supremo tribunal de justicia. En efecto, esta Curia o Cort interviene en los «fechos granados» del reino: paz, guerra, treguas, desmembramiento del reino; en los casos de traición y otros delitos reservados a la justicia regia; es la Curia el tribunal propio de los nobles para sus cuestiones nobiliarias, y es el tribunal al que debe someterse incluso el rey en las diferencias que tenga con los nobles².

El territorio aparece, según las épocas, gobernado por dos o más condes (Alava, Vizcaya, Guipúzcoa, Pamplona), aunque lo más normal es que al frente de las villas o castillos más importantes haya un «tenente» o «senior», con atribuciones militares y de justicia. El debe tener el territorio aprestado para la defensa y acudir a la guerra con un cierto número de gentes armadas. Como compensación disfruta de una parte de las rentas de la villa y su territorio.

² La sumisión del rey al tribunal de la Cort se recoge ya en el Fuero General, I, 1, 4; I, 25; I, 26, pero los testimonios son mucho más antiguos. Así, en un pleito sobre la propiedad de unas tierras entre Sancho el Mayor y el obispo de Pamplona (1031), se juntaron "omnes seniores et nomines senes qui erant in terra mea et coniurauimus eos in illo concilio quod facimus in Irunia ut dixissent ueritatem", ARIGITA, *Hist. de San Miguel de Excelsis*, Pamplona 1904, pág. 175. El rey suele hacer constar que toma algunas disposiciones importantes "per meam regalem potestatem, cum consensu principum meorum".

El rey debe atender a la defensa del país, no solo contra el enemigo común, el Islam, sino contra las asechanzas y envidias de los reinos vecinos. De aquí esta estructura militar, que aparecerá más desarrollada en la mitad inferior de Navarra y en las fronteras. La clave de la misma radicará en las relaciones que mantengan el rey y esta nobleza que rige sus «tenencias» u «honorres». En un pacto acordado en 1072 entre el rey y sus barones, todas las relaciones se basan en la buena fe mutua: el rey les tendrá «per directa fide, sine inganno... ad usum de illa terra et illorum parentes»; los barones deberán servir al rey «pro fide bona absque ullo inganno»³.

El reino hasta el siglo XI, y aun XII, está, pues, representado por el rey y este grupo de barones que le eligen o aceptan elevándole sobre el pavés, al modo del «dux» de los bizantinos. Si con Sancho el Mayor se titula «rex Dei gratia», sus sucesores —desde Sancho Ramírez— gustarán titularse «Aragonensium et Pampilonensium rex». No es el rey de un territorio, sino el jefe victorioso de los que le acompañan en la lucha.

Ahora bien, a lo largo del siglo XII y comienzos del XIII se han producido importantes cambios en la estructura social y económica de Navarra, los que a su vez repercutirán profundamente en la estructura política. Ha surgido, bajo la protección real, una clase media, de hombres libres, «francos» o «ruanos», que viven en las ciudades; son mercaderes, posaderos y artesanos, es decir, viven más bajo una economía monetaria, que bajo una economía agraria. La revolución económica afecta también al campo; las clases campesinas, sometidas antes a una serie compleja de servicios y prestaciones, pagan ahora unas retribuciones fijas, en especie o en dinero. A la vez que crecen las necesidades de la nobleza con el nuevo tono de vida, disminuyen su función militar —al no haber frontera con los moros— y sus rentas. La administración tiende a complicarse y se hace más técnica. La Curia evoluciona, admitiendo funcionarios especializados en derecho, aun cuando continúan las reuniones extraordinarias del rey con los nobles para decidir sobre «los fechos granados».

Todas estas novedades habían tenido lugar antes de 1234, sin que afectaran gravemente a la estructura política del país. Pero es a partir de esa fecha cuando se hace patente lo arcaizante de esta ordenación política. La ocasión se presentó al instaurarse en Navarra la dinastía extranjera de la Casa de Champaña.

EL REINO DE NAVARRA DESDE 1234 A 1515

EL PACTISMO

Sin duda la nueva dinastía no se condujo en sus primeros pasos con el tacto suficiente para acomodarse a los usos y costumbres del reino. El rey se rodea de extranjeros, que ni siquiera conocen la lengua del país. Teobaldo I reconocerá en 1245 que «nos como orne nuevo que non entendíamos encara las costumpnes ni los feyctos sabíamos de Navarra», había sido sorprendido en su buena fe al dictar una resolución sobre el emplazamiento del mercado de Estella⁴. Ante las protestas de la nobleza, el rey decide, en 1238, que una

³ AHN, *San Juan de la Peña*, 82 R.

⁴ Arch. de S. Juan Bautista de Estella, sec. I, n.º 3; Arch. de Navarra, Cart. 2, página 148.

comisión de diez ricos hombres, veinte caballeros y diez hombres de órdenes juntamente con el rey y el obispo pongan «en escripto aquellos fueros que son e deben ser entre nos e eillos, ameillorándolos de la una part e de la otra, como nos con el bispo e aquestos esleitos viéremos por bien»⁵.

El resultado sería la estructuración del Estado en una a modo de monarquía constitucional basada en el pacto entre el rey y el reino. La terminología suena a anacrónica por prematura. La realidad es que en el forcejeo entre la corona y las clases dirigentes —nobleza y burguesía— por fijar sus respectivas esferas de actuación, habían de pesar más en Navarra las razones políticas que las estrictamente económicas, al revés de lo que ocurrió en otros reinos.

Teobaldo I al ser alzado como rey de Navarra había tenido que jurar sus fueros. El rey solo es reconocido como tal si se somete previamente a las leyes del país. El rey jura, y solo después de su juramento es reconocido y jurado por sus súbditos. En su juramento se compromete el monarca a respetar los fueros y a mejorarlos, deshacer las violencias, repartir «el bien de cada tierra» con las gentes del reino y no con extranjeros. La experiencia reciente les hace exigir que si el rey fuese «ombre de otra tierra, o de estranio logar o de estranio lengoage», no pondrá en cargos de gobierno a más de cinco personas (*más de V en vayllia*), ni en su servicio «ombres estranios de otra tierra». No podrá «fazer Cort» —administrar la alta justicia— sin consejo de los ricos hombres naturales del reino; ni guerra, paz ni tregua «ni otro granado fecho o embargamiento de reino», sin consejo de doce ricos hombres o doce de los más ancianos sabios de la tierra⁶.

La idea del pacto entre la monarquía y el reino se pretenderá remontar a la época en «que ganavan las tierras sin rey los montaynneses», según el fabuloso prólogo puesto al frente de los llamados fueros de Sobrarbe, y tendría desde ese mismo siglo hondas repercusiones en la historia política y en la literatura jurídica de los reinos de la Corona de Aragón⁷.

ASPECTOS POLÍTICOS

A lo largo del siglo XIII y comienzos del XIV —hasta que no se nacionalizan las dinastías francesas—, los navarros muestran el mismo recelo ante el rey extranjero, y procuran atarle con juramentos muy estrictos, debiendo atenerse en lo que a la alta justicia se refiere —el «fuero» y el «contrafuero» — a las decisiones de la Cort.

Teobaldo II, que era menor de edad al comenzar a reinar (1253), tendrá que jurar «a todo el pueblo del regno de Navarra, a los qui agora son nin serán en toda nuestra vida... que tengamos cascunos en lures fueros e en lures franquezas et en todos lures dereyτος e buenas costumbres entegrament»; jura, que nadie será preso ni embargados sus bienes si da fiador de derecho, como manda el fuero; que ningún pleito que llegue a su Cort «non sea juzgado sinon por conseillo del Amo —su tutor— e de los doce conseillers, o de la mayor

⁵ YANQUAS, *Dicc. de antig.* I, pág. 568-570.

⁶ Fuero General, I, 1, 1.

⁷ Véase mi estudio *Aragón en el pasado*, en el libro *Aragón* (Zaragoza, 1960, págs. 216 y 342). VICENS VIVES, sin tener en cuenta estos precedentes, pensaba que el ideal "pactista" constituía "una de las genuinas aportaciones de las democracias urbanas de Cataluña a la política del Cuatrocientos", *Aproximación a la historia de España*, Barcelona 1952, pág. 93.

partida denlos, que en la Cort serán»... «Juramos —añade— que cuando nos acaesciere de ir en Champaina, o en otro logar, non leisaremos senescal en Navarra nostro Amo, o otro qual nos verán por bien los doce conseillers de vant dictos...»⁸.

Es unánime la actitud de los navarros en defensa de su especial estructura política. Los cambios de dinastía, con los complejos problemas sucesorios que llevaban anejos, servirán para reforzar esta unión sagrada de los navarros, reconocidos de reyes extraños —«de estranio logar e de estranio lengoage»— desconocedores de sus peculiaridades jurídicas. En 1274, muerto Enrique I, su viuda doña Blanca reunió a los ricos hombres, caballeros y hombres buenos de las villas, y con voluntad de los asistentes nombró como Gobernador del reino a don Pedro Sánchez, señor de Cascante, quien juró observar los fueros. En el mismo acto los asistentes se confederaron para que, si no cumplía el juramento, acusarle de traidor a él «o a qualquiere Gobernador que fues en Navarra, en Cort o fueras de Cort». Al mismo tiempo se juramentaron para que si un Gobernador faltaba a su promesa y juramento, «que nos ayudemos bien et leyalment, et entegrament, con cuerpos et con haberes, que nuestros fueros et nuestras buenas costumnes nos sean aguardadas... Et aquesta ayuda tengamos et complamos los unos a los otros... del dia que esta carta fué feita hasta treinta ainnos complidos...»⁹.

De estas asambleas, esencialmente políticas, sin duda la más trascendente en todos los aspectos es la reunida en Puente la Reina (1328) al morir Luis el Hutin y tratar los navarros de guardar el reino para su hija D.^a Juana, frente a las pretensiones de Felipe de Valois, reconocido como rey de Francia en virtud de la Ley Sállica. Allí los representantes de todas las fuerzas sociales se comprometieron con juramento, y so pena de traición, «de goardar el dicho regno de Navarra para qui debe regnar, e que nos ayudemos los unos a los otros a defender el dicho regno. Otro si juramos, so la dicha pena, *que nenguno non dé apartadamente respuesta* por el fecho del regnar el dicho regno

⁸ YANGUAS, *Dicc. de antig.* I, 283-285. Aparte lo que dice la versión del Fuero General, he aquí un texto que figura en el ms. de la B. N., n.º 248, fol. 4: "Quoales cosas deue iurar el Rey a los de Nauarra ante que los nauarros iuren al Rey. Estas son las iuras que el Rey de Nauarra deue iurar en el dia que lo leuanten por Rey: Primerament deue iurar que todas las fuerças o malos iuyzios que fueron iurgados, o fuerças fechas en tiempo de sus antecessores que desffaga las fuerças et emiende los malos iuyzios segunt la Cort de Nauarra touiere por bien. Otrossi la segunda iura es que todos los acotados deuen auer perdon, e los encartados que non fueron iurgados dando fiador que cumplan drecho quando la Cort mandare e que tornen a la tierra. Otrossi la tercera iura es que en todos sus dias tienga a todo el pueblo en sus fueros e en sus costumbres e que los ameiore en sus fueros e non los apeyoré. Otrossi la quarta iura es que no eche moneda ata que XII aynos aya regnado, e después de XII aynnos que eche moneda quoyal eyll quisiere e no más en todos sus dias. Ea si los del regno non quisieren reçebir moneda, deuen pagar el monedaie e pagando el moneaie non lis deue echar moneda. Otrossi la quinta iura es que el Rey non deue mouer huest ni caualgada fuera de su Regno sin conseio de los ricosomes et de la cauaylleria et de los otros sauios del Regno fiziendo Cort general". Con pequeñas variantes reproducen este artículo el ms. de la Bibl. Nat. de París, Espagnol 260, fol. 2 y el ms. del Colegio Foix de Toulouse, luego de M. Barthety, según M. G. B. DE LAGREZE, *La Navarre française*, París 1882, II, 426. El juramento real era, sin duda, la mayor preocupación de los monarcas franceses. Véase una curiosa carta —inédita, según creo— de Eustaquio de Beaumarchais, Gobernador de Navarra, a Felipe el Hermoso, sobre la recepción y juramento de los reyes en Pamplona, conservada en dos copias de la Bibl. Nationale, *Cól Dupuy*, t. 223, fol. 191 y t. 389, fol. 24.

⁹ YANGUAS, *Dicc. de antig.* III, 44-45.

sinon todos ensemble acordadament, e la mayor partida e la más sana de ricos ombres, de caballeros, de infanzones e de las bonas villas. Et juramos más, so la dicha pena, *que nos ayudemos todos que qui obiere de regnar el dicho regno nos jure segunt fuer, uso e costumbre del regno de Navarra*¹⁰.

He aquí una vez más la unión estrecha de todos los navarros, no contra nadie, sino «salvando en todo e por todo la fe e los derechos de qui debe heredar el dicho regno de Navarra», y una prueba de madurez política en un siglo que había de ver los reinos de Castilla y de Francia desgarrados por sangrientas luchas sucesorias.

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Al correr de los años, con el acceso de nuevas fuerzas económicas y sociales, la organización administrativa se va complicando. Apenas puede hablarse de la Casa Real como órgano de gobierno. En cambio la antigua «Curia Regia» desdobra sus funciones en otros organismos, de composición y atribuciones no bien definidas, o mejor, en constante adaptación a las nuevas realidades.

Comienza por distinguirse una *Cort general*, supremo tribunal de justicia, que a la vez asesora al rey en los «fechos granados», de la *Cort*, que es un tribunal de justicia de carácter permanente, integrado por «alcaldes de corte», o sea gentes peritas en derecho, por ricos hombres o caballeros, notarios y porteros. La *Cámara de Comptos*, reorganizada por Carlos II en 1365, es también un tribunal regular que entiende tanto en las cuentas del patrimonio real como en las del reino, lo mismo en las pasadas que en las futuras, pudiendo imponer multas por negligencias o infracciones.

La *Cort general*, a su vez, tiene unas reuniones que podríamos llamar ordinarias, de carácter más técnico, y otras extraordinarias, de composición más numerosa y representativa. De las primeras saldrá el *Consejo*, especie de tribunal supremo de la justicia y de la administración, al que cabía apelar de la *Cort* y de la *Cámara de Comptos*. De las segundas proceden las *Cortes*.

LAS CORTES

Hemos visto cómo a partir del siglo XIII la base sobre la que se asienta el reino es mayor. Los antiguos doce sabios o ancianos no pueden representar ahora a todo el reino. El rey debe contar para los «fechos granados» con las auténticas «fuerzas vivas», que diríamos hoy, que poco a poco tienen acceso a la «Cort general».

Favorecen esta intervención, de una parte las distintas ligas de infanzones que se fueron formando, primero contra los malhechores (en tiempo de Sancho el Fuerte), luego para defender sus privilegios (porque «non ficiessen tuerto a los infanzones en su infanzonía»); de otra parte, los problemas constituyentes surgidos de la introducción de dinastías extranjeras, y a los que hemos hecho alusión. El rey en cada caso debe contar con los más directamente interesados, y estos se agrupan claramente en tres clases o Estados —la nobleza (ricos hombres y caballeros), la gente de órdenes y las buenas villas— cada una con su estatuto jurídico especial.

¹⁰ Id. III, 74-78.

Como el rey había jurado al ser alzado como tal «el mantenerlos a drepto et meyorarlis los fueros et no apeyorar», no podía introducir modificación alguna en los mismos sin el asentimiento de las tres clases o Estados del reino¹¹.

Estas asambleas extraordinarias, que cada vez tienen un carácter más representativo, se reúnen con gran frecuencia en los siglos XIV y XV, y es lástima que nadie haya dedicado un esfuerzo a recopilar sus actuaciones. Las veremos intervenir en la coronación de los reyes, juramento y sucesiones reales, en las bodas de infantes, en las cuestiones de paz y de guerra, en dictar leyes y ordenanzas de todas clases.

Sobre el respeto que la corona mostraba hacia la opinión de los súbditos representados por los tres Estados, nos informa bien el siguiente episodio recientemente exhumado por el Sr. Goñi Gaztambide:

En 1416 llega a Olite una embajada del Concilio de Constanza y del emperador para conseguir de Carlos III la sustracción de Navarra de la obediencia a Pedro de Luna. El rey, que se hallaba de recreo, regresó al día siguiente antes de comer, les recibió honoríficamente, pero en cuanto a la sustracción de la obediencia ya efectuada por él, no la podía dar en pública forma hasta que convocase los tres Estados del reino, cosa que haría en breve¹². Los embajadores insistieron en que no era necesaria ni conveniente la convocatoria de las Cortes, sino que él podía publicarla en virtud de su autoridad real. Replicó que deliberaría. Al día siguiente les dijo que les debía bastar la respuesta anterior, y que no le debían obligar a lo que podía originar escándalo entre él y el reino, ya que tales cosas no debían hacerse a espaldas de los súbditos¹³. Los embajadores se retiraron, no sin antes haber replicado al monarca. Este les hizo saber por medio de sus consejeros, que debían contentarse con la respuesta dada, pues no podía obrar de otro modo sin menoscabo de su honor¹⁴.

Una de las funciones de las Cortes, ya desde sus comienzos, era la de exigir a la Corona la reparación de agravios, es decir la anulación de las disposiciones dictadas por esta en perjuicio de las leyes del reino. El perjuicio podía ser causado bien con ordenanzas de carácter general o con resoluciones que afectaran al fuero o estatuto de uno de los Estados del reino, o incluso a particulares. Esta función fiscalizadora estaba en la entraña misma de las Cortes.

Ya en la asamblea de Puente la Reina, de 1328, a que he aludido, se tomó el siguiente acuerdo: «Et juramos más, que nos ayudemos a mantener fueros, usos, costumbres, privilegios e franquezas, segunt cada unos los habernos. Et si por aventura el rey, o el que mantendrá el dicho regno, quisiere agraviar o oviere agraviado a alguno o a algunos de nos, que nos ayudemos a suplicar, e pedir por mercet, que quiera desfacer el agraviamiento que será fecho contra fuero, uso, costumbre, privilegio e franquezas, e que vayamos a esto suplicar con nuestros cuerpos e con nuestras mesiones, cada que fuéremos requeridos¹⁵».

En Cortes de Pamplona de 1510 se acordó «que en las Cortes que se cele-

¹¹ Véase, por ejemplo, el preámbulo del "Amejoramiento" del rey don Felipe, año 1330, en la edic. del *Fuero General* de Ilarregui y Lapuerta, pág. 147.

¹² *Nisi prius sui regni statibus convocatis, sed eos brevitet convocaret*, H. FINKE, *Acta Concilii Constanciensis* II, Münster, 1923, 306, Diario del Cerretanus. J. GOÑI GAZTAMBIDE, *Los obispos de Pamplona en el siglo XV*, "Estudios de Edad Media de la Corona de Aragón", t. VII, pág. 390.

¹³ *Quoniam talia fieri non debebat sine scitu saltem et scientia subditorum*, en *Idem*.

¹⁴ *Cum aliud honore sero salvo facere non posset* en *Idem*.

¹⁵ YANGUAS, *Dicc. de antig.* III, 77-78.

bren en tiempo alguno, jamás se pueda entender en acto alguno de concesión, ni otorgamiento, ni en otra cosa alguna, fasta tanto que los agravios sean reparados con efecto»¹⁶.

Todos los navarros podían presentar agravios ante las Cortes, una prueba más del «paternalismo» a que antes aludía. Para que las Cortes no se vieran embarazadas con la multitud de solicitudes, acordaron estas, en 1503, que se nombrase un síndico o consultor encargado de recibirlas y examinarlas previamente; si parecían justas, pasaban a las Cortes, y aprobado por esta el agravio, volvía al síndico quien pedía el remedio al rey o al Consejo¹⁷.

ASPECTOS ECONÓMICOS

A las Cortes correspondía también el señalar las «ayudas», «servicios» o «donativos» que habían de hacerse al monarca.

Hasta el siglo XII los monarcas se habían sostenido con los ingresos del patrimonio regio y con las distintas pechas, peajes y tasas recaudadas por sistemas muy rudimentarios; muchas de ellas se percibían en especie. Para ordenar la recaudación, se tiende desde finales del siglo XII a señalar una cantidad fija para cada pueblo, con independencia de las variaciones que experimente su vecindario, la cual cuando es posible se paga en metálico.

Así, las villas y ciudades, los judíos y la Iglesia tenían unas obligaciones económicas perfectamente delimitadas, que formaban parte de su «fuero» o estatuto personal o local, al cual el rey se debía atener lo mismo que los súbditos.

Con la revolución económica de los finales del siglo XII, todos los monarcas —pues el fenómeno no es exclusivo de Navarra— se encontraron sin recursos para hacer frente a las necesidades crecientes del Estado, y tuvieron que acudir a los súbditos en demanda de estas «ayudas» o «pedidos» extraordinarios. Al igual que en Castilla y en Aragón, el rey, que disponía de la libre acuñación de la moneda, logró que los navarros pagaran el «monedaje», comprometiéndose por su parte a no alterar el valor de la moneda durante cierto tiempo. El recurso resultó, sin embargo, insuficiente, lo mismo que los préstamos y «ayudas» solicitadas de los judíos, del clero o de los labradores de las distintas merindades. Había que arbitrar estos recursos de un modo más general y regular, lo cual debía negociarse con los directamente interesados, es decir, con el reino representado en sus tres Estados.

En el siglo XIV, con Carlos II, las necesidades de la corona se hicieron cada vez más apremiantes: en 1355 las gentes del reino le habían otorgado 30.000 libras; en 1357 concedió el clero las dos terceras partes de las primicias para libertarle de la prisión en Francia y para el socorro de Normandía; en 1361 solicitó de las Cortes en Tudela una imposición por cinco años del 5 % del importe de todas las heredades que se vendiesen y cambiasen en el reino. Este es el origen de la alcabala.

Las cantidades acordadas por las Cortes como «ayuda» o «servicio» a la Corona solían luego repartirse bien por vecinos —por «fuegos»—, como se hizo en 1366, agrupándolos en cuatro categorías, bien según los bienes inmuebles que poseyeran; o bien se concedía al rey el «moleo», que era una canti-

¹⁶ YANGUAS, *id.* I, 316.

¹⁷ YANGUAS, *id.* I, 317.

dad por cada robo de trigo o cebada que se molía en el reino, o la alcabala, siempre por plazos determinados o en cantidades fijas. Por la costumbre de pagar estas cantidades por cuartas partes, de tres en tres meses, se les llamaba también «cuarteres» o «cuarteles».

Acordada la «ayuda» o subsidio, las Cortes ya no tenían una intervención tan directa en la recaudación como la tuvieron, por ejemplo, en Aragón y Cataluña. Aquí, por desconfiar de las frecuentes demandas y de la gestión financiera de la Corona, exigían las Cortes que fuesen ellas las encargadas de repartir el servicio sobre los distintos brazos de las Cortes y de recaudarle, sin que en ello pudiera tener el rey la menor intervención. Pero lo mismo en Navarra que en Aragón, la «ayuda» acordada tenía el carácter de «donativo» —así suele llamarse en Navarra— sin que pudiera jamás invocarse contra los privilegios de exención.

Era frecuente que estos impuestos otorgados al monarca se arrendasen a judíos, los cuales en ocasiones adelantaban al rey las cantidades previstas; a veces se calculaba el ingreso que iba a producir la alcabala, y si no se cubría, se repartía la diferencia por merindades. Los distintos recibidores presentaban sus cuentas al Recibidor General del Reino, o Tesorero de Navarra como también se decía, quien a su vez presentaba ante la Cámara de Comptos el «compto» final, o como diríamos hoy, el balance general.

En resumen, los impuestos extraordinarios, que cada vez son más ordinarios, los acuerdan libremente las Cortes; estas vigilan la recaudación y el destino que se da a tales recursos, que son percibidos directamente por recibidores designados por el monarca. No se establece una rígida separación entre el Tesoro del rey y el del Reino, como vemos en Aragón y Cataluña, ni percibimos entre los dos poderes esa desconfianza que, con carácter permanente, se acusa en los Estados de la Corona de Aragón. La administración de Navarra es más patriarcal; el Reino puede conocer en cada momento el empleo de sus caudales, y cualquier navarro puede reclamar ante las Cortes del agravio recibido.

EL REINO DE NAVARRA ENTRE LOS SIGLOS XVI Y XIX

ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Es bien sabido que la unión del reino de Navarra con el de Castilla se hizo «reteniendo cada uno su naturaleza antigua, así en leyes como en jurisdicción y gobierno». El marqués de Gomares, primer Virrey de Navarra, jura en Cortes de Pamplona (23 marzo 1513) observar los «fueros, leyes y ordenanzas, usos, costumbres, franquezas, exenciones, libertades, privilegios... sin que aquellos sean interpretados sino en utilidad, honor y provecho del reino», con otros juramentos que eran habituales en la coronación de los reyes, como el no batir moneda sin consentimiento del reino, «partir los bienes y mercedes desde dicho reino con los súbditos y naturales y nativos habitantes del reino», etcétera; juramentos que serían ratificados por el Rey Católico en Valladolid el 12 de junio del mismo año. Nada, pues, cambió en la estructura política del reino, que fue respetada en su integridad tanto por el Rey Católico como por sus sucesores los monarcas de la Casa de Austria.

El rey está representado en Navarra por un *Virrey* y subsisten los antiguos tribunales del *Real Consejo*, la *Corte Mayor* y la *Cámara de Comptos*. Ahora

bien, a partir del siglo XVI Navarra ha pasado a ocupar un lugar secundario en la serie de reinos que integran la corona española; ya no depende de Navarra la política internacional de la monarquía; el reino está libre de peligros exteriores y los reyes no residen en Navarra. Por eso si bien subsisten los mismos organismos de la administración central, el papel que van a jugar en la historia de Navarra será distinto.

El *Virrey*, como decimos, representa a la persona del rey. En el fondo no es ninguna novedad en Navarra, que ya se había visto regida por Gobernadores durante el reinado de la Casa de Francia. No hay que decir que sus poderes cesan tan pronto como el monarca entra en el reino. Las relaciones de los Virreyes con el Reino —representado por las Cortes— fueron en general buenas. Nunca hubo cuestiones graves, aunque nada tiene de extraño que a lo largo de varios siglos se produjeran algunos incidentes¹⁸. En el siglo XVIII será el despotismo ministerial no el del Reino, el que ponga límites a la actuación de los Virreyes, «cuyas facultades —decía en 1780 el agente del Reino en Madrid— estaban restringidas a no hacer nada sin comunicarlo a la Corte»¹⁹. De aquí que las Cortes defiendan las atribuciones del Virrey frente a las intromisiones de los ministros o del Real Consejo. El Virrey manda el ejército de Navarra, pero este título de Capitán General que ostenta resulta puramente honorífico, pues no tuvieron oportunidad de usarlo. Solo a fines del siglo XVIII, con ocasión de la guerra con Francia, las Cortes recuerdan (27 junio, 1794) que el mando de los naturales que vayan a la guerra «corresponde al Virrey, conforme al Fuero, y que así mismo se le conceda el mando de todo el ejército», lo que se otorgó por R. O. de 11 de junio²⁰.

El *Real Consejo* conserva su carácter de Tribunal Supremo de Navarra, entendiendo en apelaciones de todos los asuntos civiles y criminales; en el administrativo va extendiendo su jurisdicción sobre los Ayuntamientos, especialmente a partir de las Ordenanzas de 1547²¹. Hay que reconocer que dadas las complejas funciones que recaían sobre los Ayuntamientos, y su heterogénea organización, requerían muchas veces la tutela de un organismo central que corrigiera y frenara sus actuaciones. Sobre las estrictas funciones de administrar los bienes del común, los Ayuntamientos señalaban tasas a las mercancías, fijaban la cuantía de los jornales; había alcaldes con justicia civil y criminal, pero no existía un patrón uniforme para la constitución de los Ayuntamientos, pues sus cargos eran provistos de formas muy diversas según sus fueros y tradiciones locales. La intervención real en el régimen municipal era antigua en Castilla, y ahora se hace sentir en Navarra a través del Real Consejo. Pronto se implanta el sistema de visitas o residencias a los municipios para fiscalizar su administración, contra las que suelen protestar las Cortes. En 1604 proponen las Cortes²² la rendición anual de cuentas ante el Consejo a cambio de la supresión de las residencias, pero el rey accedió a lo primero y denegó lo se-

¹⁸ Así, p. ej. el 1 de abril de 1637 "propúsose... se escriba a Su Magestad dándole gracias por la merced que le hizo de sacar deste Reyno al marqués de Valparaíso, Virrey que fue del, por lo mal que se portó en él con su gobierno"; el 7 de abril se pide a Su Magestad que el marqués no intervenga en ningún negocio de este reino porque es enemigo declarado, Arch. de Navarra, *Cortes*, Lib. 2 de Actas, fol. 230 v y 238.

¹⁹ Archivo de Navarra, *Cortes*, leg. 10, c. 11.

²⁰ Arch. de Navarra, *Cortes*, lib. 13 de Actas, fol. 163 v, 164, 166, 183 v, 193 v.

²¹ Nov. Recop. Lib. 1.º, tít. 10, ley 20.

²² Nov. Rec. Lib. I, tít. 12, ley 25.

gundo, con lo que los municipios quedaron en peor situación que antes. Hasta 1743 no se suprimieron las residencias.

Era a través del Real Decreto como la Corona podía intervenir mejor en el gobierno de Navarra. Recordemos que con arreglo al Fuero, el rey no podía poner más de cinco extranjeros —en este caso, castellanos— «en bayllia», y no le era difícil ganarse la voluntad del Consejo a través de sus tres oidores; los otros dos se distribuían entre la Corte Mayor y la Cámara de Comptos. El resultado solía ser la existencia de una mejor armonía entre las Cortes y el Virrey, que entre aquellas y el Consejo²³.

Frente al Real Consejo, con autoridad creciente, la *Corte Mayor* y la *Cámara de Comptos* pierden importancia. Esta intervenía en primera instancia en los pleitos relativos a la Real Hacienda y al Real Patrimonio, y en todo lo referente a contribuciones. De estos dos tribunales podía acudirse en apelación al Real Consejo.

LAS CORTES

Es gracias a las Cortes como Navarra pudo perfilar su personalidad independiente entre 1512 y 1841²⁴.

Componían las Cortes los mismos Brazos o Estados que en la Edad Media: el *eclesiástico*, el *militar* o noble y el de las *universidades* o municipios. El eclesiástico es menos numeroso que en la Edad Media, pues faltan los obispos de Tarazona, Calahorra, Bayona y Dax, y el abad de Montearagón, que en ocasiones habían asistido a Cortes. Ahora lo integran diez o doce personas, que preside el obispo de Pamplona, casi siempre «extranjero». El Brazo militar se integraba de unos 170 títulos, pero nunca eran muchos sus miembros, ya que varios títulos solían recaer en la misma persona; el rey propone en ocasiones, otorgar este honor, mediante dinero, con la consiguiente protesta del Reino; en los últimos años la nobleza está visiblemente desinteresada de las Cortes y son muchos los que no asisten. El Brazo de las universidades, en número variable, se integró cuando más de 38 procuradores, elegidos por los pueblos que tenían tal representación, y casi siempre designados con mandato imperativo. A lo largo del siglo XVII va destacándose en las Cortes la actividad de los comerciantes, que en el siglo XVIII se harán indispensables, y es natural, ya que sobre ellos recaían las cargas más importantes. Ellos constituirían en su etapa final el principal sostén de las Cortes, ya que gozaban de una mayor independencia que el clero y que la nobleza, pese a que el Virrey y el Consejo procuraron intervenir en las elecciones municipales, aunque sin éxito.

Las Cortes de Navarra son en la Edad Moderna asambleas plenamente representativas del país, que se reúnen con frecuencia y que llevan a cabo una

²³ En 1776 decía el Virrey, informando reservadamente una *representación* de la Diputación del Reino sobre el reemplazo del ejército: "...digo que quando asegura la Diputación en su recurso es cierto y lo considero justo y digno de la Real atención, por lo que interesa en ello su mejor servicio para lo presente y sucesivo, y por consecuencia sería muy propio de su notoria clemencia, condescender con los ruegos que, en nombre del Reyno, expresa la Diputación...". El Fiscal de Castilla, en su censura de 4 de febrero del año siguiente, dice que este informe del Virrey no merecía el menor aprecio. Arch. de Navarra, *Cortes, sec. de Quintas y Levas*, leg. 1, c. 34.

²⁴ Sobre *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, hay una excelente tesis doctoral de D.^a María Puy Huici Goñi, que hemos podido consultar con fruto.

gran actividad tanto legislativa como fiscalizadora, al revés de lo que venía ocurriendo con las Cortes de los demás reinos españoles²⁵.

La actividad fiscalizadora de las Cortes se ejercía en la reparación de agravios o contrafueros. Se entendían por tales, toda infracción de cualquiera de los fueros, leyes, ordenanzas, etc., hecha por el rey, virrey, tribunales de justicia u otros funcionarios²⁶.

Dos recursos solían utilizar las Cortes para evitar o reparar el contrafuero: el de *sobrecarta* y el de la *publicación* de las leyes. En 1514 el Rey Católico otorgó, a petición de las Cortes, que las cédulas y mandamientos reales que solían dar los virreyes en nombre del rey, «aunque sean obedescidos no sean cumplidas, hasta que sean consultadas con Nos»²⁷. En Cortes de Sangüesa, de 1561, se dispuso que aún las cédulas y provisiones reales que no se opusieran a las leyes del reino, necesitaban *sobrecarta* del Real Consejo para poderse ejecutar; lo cual se reforzará, en 1692, con otra ley que obligaba al Consejo a consultar con la Diputación antes de dar la *sobrecarta*. Ahora bien, el monarca al sancionar las leyes, podía introducir en la súplica o pedimento hechos por las Cortes tales modificaciones que lesionan las leyes del Reino. Por eso las Cortes se reservan el derecho a *publicar* los Cuadernos de Leyes, y se insiste en todo momento en que las peticiones, aun después de alcanzar la sanción real, quedaban sin efecto si las Cortes no las publicaban²⁸.

Recordemos, por último, que no podía entrar a discutirse ninguna proposición de la Corona, especialmente el servicio o donativo, en tanto no se reparasen o se respondiera a los contrafueros o agravios que representase el Reino²⁹.

ASPECTOS ECONÓMICOS

Entre la variadísima gama de asuntos en que intervenían las Cortes —legislación civil y penal, beneficencia, higiene, trabajo, asuntos eclesiásticos, etc.—, queremos hacer unas consideraciones especiales sobre sus atribuciones en materia económica.

Recordemos que esta era la principal razón de ser de las Cortes de Castilla, y de aquí el desinterés que las clases exentas mostraron hacia tales reuniones. En Aragón, y desde el siglo XV, toda la vida económica del reino estaba en manos de las Cortes.

En Navarra, sin llegar a estos extremos, ya hemos visto cómo la fijación del «servicio» o «donativo» no podía hacerse sin intervención de los tres Esta-

²⁵ Según el citado estudio de la Srta. Huici Goñi, parece que desde la incorporación a Castilla las Cortes de Navarra se reunieron cuando menos 41 veces en el siglo XVI, 21 en el siglo XVII, 10 en el siglo XVIII y dos o tres —si se considera como tal la de Olite de 1801— en el siglo XIX. En Castilla la nobleza y el clero dejan de participar en las Cortes, al considerarse exentas de pagar los impuestos, desde el momento que la votación de estos era la principal misión que se les atribuía; a partir de entonces, se componen solo de los procuradores de las dieciocho ciudades con voto en Cortes; así, pues, sus reuniones son cada vez menos representativas y también menos frecuentes: seis veces se reunieron en el siglo XVIII tan solo para jurar al Príncipe de Asturias o ser informadas de la reforma del orden sucesorio de la monarquía, pero ni discuten, ni legislan, ni ya para entonces votan la concesión del "servicio". En los reinos de la Corona de Aragón, a partir del asentamiento de la Casa de Borbón dejan de reunirse Cortes privativas.

²⁶ Nov. Rec. Ley 2, tít. 5, lib. 3.

²⁷ Ordenanza XXX.

²⁸ Véase Cortes de Pamplona de 1569, Nov. Recop. Lib. I, tít. 3, ley 22.

²⁹ Acuerdo renovado en Cortes de Estella de 1692, Nov. Rec. Lib. I, tít. 2, ley 18.

dos o Brazos, y como siempre, los reyes le seguían reconociendo este carácter de voluntario³⁰. Todavía en 1707 se dio un «Real Decreto mandando pedir un donativo gracioso y voluntario para las urgencias de la guerra a todos los vasallos, debiendo dar todos alguna cosa, aunque fuese de corta cantidad, excepto a los eclesiásticos y al Reyno de Navarra y provincia de Guipúzcoa, *de quienes todo debería ser voluntario*»³¹.

Pronto, sin embargo, las Cortes se verían obligadas a insistir sobre el carácter voluntario del «servicio», ante las nuevas ideas que dominaban en las altas esferas de la Corte³².

Este servicio era anual, aunque a veces el otorgado en unas Cortes se repartiese su pago en varios años, y siempre se hace en las condiciones señaladas por las Cortes, las cuales se han de fijar con la conformidad de los tres Brazos. Para su recaudación se suelen conceder al rey los «cuarteles» y «alcabalas»; a mediados del siglo XVII se introduce la recaudación por «fuegos», cuando las «urgencias» de la corona empezaron a pedir donativos mayores y cantidades efectivas. No era infrecuente la concesión de grandes cantidades para fortificaciones.

En 1716 se introduce el impuesto sobre mercaderías de los naturales, y en 1757 se sirven también del estanco del chocolate y se toma dinero del Depósito General. En el siglo XIX es frecuente hacer anticipos a cuenta del servicio, ante necesidades apremiantes del Virrey, especialmente por razones de guerra.

De este «servicio» se pagaban los salarios del Virrey y de los Tribunales, las mercedes reales, acostamientos, deudas, es decir, que el dinero del reino se gastaba en el reino. El Virrey presentaba una «nómina» de las inversiones del servicio, que era examinada por las Cortes.

Hay que aclarar que no era el «servicio» el único ingreso con que contaba la Corona. Esta percibía directamente los ingresos de las *tablas o* aduanas establecidas en las fronteras para las mercancías que entraban o salían de Navarra. Los derechos eran en general moderados³³. Hasta 1748 estuvieron bajo la dirección del Tribunal de la Cámara de Comptos, que los arrendaba a particulares o los administraba directamente; en 1748 se administraban directa-

³⁰ En 1424 las Cortes, temerosas de que la costumbre de conceder cuarteles de cantidad determinada consolidaran la situación de forma que se tuvieran por obligatorios, obtuvieron del rey el reconocimiento de "que los cuarteres que dichas Cortes le habían concedido hasta entonces en cada año, cuando más, cuando menos, había sido a su grant requesta e rogaría, e no por derecho que toviere a tomarlos; e que no se siguiese perjuicio por ello a los Estados en su derecho; antes declaraba que si muriese en el término de los cuatro años, en que se debían pagar los cuarteles últimamente otorgados, cesasen desde el día de su fallecimiento", YANGUAS, *Dicc. de antig.* II, 657. Parecidas declaraciones hacían el Príncipe de Viana (1448) y Juan II (1461).

³¹ Arch. de Navarra, *Sección de Cuarteles*, leg. 3, cap. 41.

³² En 1716 el Virrey pide que se "regle este servicio anual y continuado con la proporción debida al estado presente del Reyno y al valor de sus posesiones y haciendas y a la estimación que tenían las monedas en el origen de esta contribución", y se sienta como principio que el servicio era *ordinario, preciso y no voluntario*. La proposición es de 18 de julio. Contestan las Cortes el 6 de agosto refutando tal declaración con alegación de numerosos textos legales. En 1725 hay necesidad de enviar "Representación" a Madrid por el mismo motivo, y se da otro decreto favorable. En 1818 vuelve a defenderse enérgicamente esta prerrogativa.

³³ En 1535 se arrendaron en 24.000 libras; en 1584 en 128.000 y en 1603 en 23.000 ducados. F. IDOATE, *Notas para el estudio de la economía navarra y su contribución a la Real Hacienda (1500-1650)*, "Príncipe de Viana", 1960, págs. 277-278.

mente por la Corona, que entregaba a la Cámara de Comptos 21.500 ducados para atender a los sueldos de los magistrados, a los agraciados con mercedes reales y al pago de los censos que pesaban sobre las tablas.

Otros ingresos de la Corona procedían de lo que había constituido el Patrimonio Real, ya muy mermado: pequeñas porciones de tierra de labor y leña en algunos montes; entrada de sal en Pamplona; multas que imponía la Cámara de Comptos; la enajenación de oficios, derechos de Chancillería, etc. El estanco del tabaco, que las Cortes habían poseído desde 1642, fue dado en 1716 en arrendamiento a la Corona, y aun cuando las Cortes renovaban el contrato con las condiciones por ellas fijadas, cada vez tenía más carácter de imposición. Aunque los productos de esta renta no fuesen muy grandes, sirvieron a la Corona, como dice Yanguas, «para mantener un considerable número de guardas y empleados que se introdujeron en Navarra con el pretexto de evitar los fraudes del tabaco»³⁴.

No es fácil calcular a cuanto ascendían las cantidades recaudadas como ingresos de Patrimonio Real, ni las otorgadas por las Cortes como cuarteles y alcabalas o por otros conceptos, ni por tanto es posible saber cuál era la presión fiscal de los navarros en estos siglos en comparación con los súbditos de otros reinos de la Península. El estudio merecería la pena de ser emprendido. Sí está clara la diferencia con los Estados de la Corona de Aragón en cuanto a la administración de los ingresos votados en Cortes. Aquí, el principal ingreso lo constituían las aduanas o generalidades, de cuyo pago ni el mismo rey estaba exento, pero cuya administración era llevada directamente por las Cortes y su Diputación, y con arreglo a unas tarifas libremente fijadas por ellas. En Navarra, cuarteles y alcabalas una vez otorgados por las Cortes y señaladas las condiciones para su percepción, eran recaudados por los recibidores, cuya cuenta se pasaba al Tesorero de Navarra, lo mismo que en la Edad Media.

LA DIPUTACIÓN DEL REINO

Es curioso constatar cómo el organismo que hoy simboliza todas las esencias del régimen foral, es el que más tardíamente perfila su personalidad.

En el siglo XV los diputados del Reino intervienen en la recaudación y distribución de las cantidades otorgadas por las Cortes en concepto de subsidio o donativo. Como las Cortes se reunían al menos una vez al año, sus funciones no tenían la gravedad y permanencia que luego adquirieron. En 1501 ya se nombra una Diputación de los tres Brazos para cuidar de la observancia de los fueros, de los quebrantos sufridos por el Patrimonio Real, de la forma de percibirse la alcabala, cuarteles y tablas, etc.³⁵.

Al ser más largos los intervalos entre unas y otras reuniones de Cortes, las facultades de la Diputación se fueron ampliando, y ésta consolida su carácter de permanente. No obstante, su número varía en cada caso: en 1537 y 1538 se nombran dos síndicos diputados y procuradores; en 1452, son seis; en 1546 y 1550 son cuatro; en 1567, son cinco; en 1569 son seis, dos por cada Brazo. Hacia 1593 se puede considerar consolidada la institución, y es entonces cuando comienzan sus Actas. No obstante lo cual, tanto la composición como la elección de los diputados había de pasar por muchas alternativas en los siglos siguientes.

³⁴ YANGUAS, *Dicc. de antig.* I, 233.

³⁵ Su texto en YANGUAS, *Dicc. de antig.*, I, 354.

En los siglos XVII y XVIII la Diputación afirma su personalidad, aunque siempre aparece como una comisión delegada de las Cortes, que obra con arreglo a sus instrucciones y que cesa en sus funciones cuando estas se hallan reunidas³⁶. Como las Cortes seguían reuniéndose en Navarra con relativa frecuencia, y la gestión administrativa se llevaba a cabo con la paternalidad a que hemos aludido, nunca llegó a adquirir la Diputación la personalidad política y la fuerza que la de Aragón o la Generalidad de Cataluña. Verdad es que tampoco contó con los recursos económicos de estas corporaciones.

En el siglo XV la Diputación del Reino de Navarra solo contaba con 1.500 libras que se reservaban o *vinculaban* sobre la cantidad total que importaban los donativos o subsidios que las Cortes concedían al rey. En 1513 se reservan los tres Estados 3.000 libras para el pago de deudas, vínculo y otras necesidades, más 2.000 para embajadores que han de ir a Su Magestad³⁷. En 1526 son 5.000 libras por cada año; en 1527 son 1.500 ducados de oro de Castilla, etc.

En 1642 se agrega a esta Hacienda o *Vínculo* de la Diputación, el arbitrio del tabaco, hasta entonces libre, y la saca de lanas, que se cobraba en las tablas; en 1678 se le agregó temporalmente el estanco del chocolate, que en 1817-18 se fijó sobre las primeras materias (cacao, azúcar, canela), que se percibía también en las tablas, y circunstancialmente otros productos, como la madera y vino que se introducía de Aragón, el consumo de aguardiente y licores (en 1817-18), etc. Todos estos recursos eran administrados libremente por las Cortes y su Diputación, resistiéndose a cualquier ingerencia del Virrey en el reparto de los dineros del Vínculo.

Si los caudales que administraba la Diputación iban en aumento era porque simultáneamente aumentaban sus obligaciones. Una de las cargas que la Diputación echó sobre sí —con el aplauso de Carlos III y de su ministro Floridablanca— fue la construcción de caminos. Habían sido empezados, hacia 1750, por el Virrey conde de Gages, a base de prestación personal de los pueblos, hasta que la Diputación se hizo cargo de ellos, con carácter exclusivo, en 1783, a fin de trazar una red completa de caminos, y tomando capitales para este fin. En 1790 se instaura el sistema de portazgos o cadenas para arbitrar recursos³⁸. En las Cortes de 1817-18 y de 1828-29 se señalan los arbitrios o expedientes de caminos reales a base de derechos de portazgo, peaje sobre extracción, introducción y tránsito de géneros, e impuestos sobre la cebada. En 1829 producían estos expedientes o arbitrios un total de 973.300 reales de vellón.

Así, pues, a comienzos del siglo XIX dos cajas autónomas estaban bajo la dependencia de la Diputación: el Vínculo y el expediente de Caminos reales. Sobre cada una de ellas pesaba una deuda por los capitales tomados a censo, siendo mucho mayor, naturalmente, la de los Caminos reales. Advertiré que la Inclusa de Pamplona había obtenido de las Cortes de Navarra, en 1802, la percepción de ciertos arbitrios sobre las tablas.

³⁶ De 1795 hay un "informe dado a las Cortes por una comisión de las mismas nombrada para examinar las actas de la anterior Diputación y advertir aquellas en que se hubiese excedido en sus encargos". En 1808 "se consideraba sin facultades para reconocer la renuncia de la Corona de España hecha por Carlos IV en el Emperador de los franceses... por ser negocio privativo de las Cortes tratándose de mudar la dinastía", Arch. de Navarra, *Cortes, sec. de Casamientos...*, leg. 4, carp. 43; y por la misma razón se excusan de proclamar a Napoleón sin que preceda reconocimiento de las Cortes, *Id.* carp. 46.

³⁷ F. IDOATE, *Notas para el estudio de la economía navarra*, pág. 293.

³⁸ L. URABAYEN, *Una interpretación de las comunicaciones en Navarra*, "Rev. Intern. de Estudios Vascos", XVII, n.º.3 y 4. YANCUAS, *Dicc. de leyes*, s. v. *Caminos*.

Extinguido el Tribunal de la Cámara de Comptos, la actual Diputación Foral ha venido a reunir, junto a las atribuciones de la antigua Diputación del Reino —en lo que eran compatibles con la unidad constitucional de la monarquía—, las que en materia de administración municipal había venido ejerciendo el Real Consejo de Navarra.

AUSTRIAS, BORBONES Y LIBERALES

No quedaría suficientemente claro este panorama si no hiciéramos algún comentario sobre el fuerte contraste que presentan las relaciones entre la Corona y el reino de Navarra bajo la monarquía austríaca y bajo la Casa de Borbón.

Tanto en el siglo XVI como en el XVII hay por parte de la monarquía un escrupuloso respeto al estatuto legal del Reino de Navarra. La monarquía española se concibe como una agrupación de unidades políticas, cada una con su vida jurídica propia, y los primeros Austrias extreman notoriamente este concepto de unión personal³⁹. Carlos V y Felipe II, en la cumbre de su poder, dan excusas llenas de deferencia ante las quejas que presentan las Cortes, y prometen reparar los agravios⁴⁰. Los navarros no se sentían extraños a los intereses de la monarquía española, y cuando la guerra se acerca a sus fronteras —como en el famoso sitio de Fuenterrabía, en 1638— las defienden con ardor. Del exámen de la rica documentación de los Archivos navarros se deduce que, pese a las crecientes necesidades económicas de la monarquía austríaca, hay posibilidades de entendimiento y de colaboración entre el rey y el Reino, el cual nunca pasó por las terribles conmociones a que se vieron sometidos tanto Aragón bajo Felipe II, como Cataluña con Felipe IV.

Al extinguirse la dinastía austríaca, Navarra tuvo el acierto de adherirse desde el primer momento a la causa de Felipe V⁴¹, por lo que su estructura político-administrativa tradicional fue respetada en su integridad. Pero con ello se hacía más patente el contraste entre la uniformidad peninsular bajo las leyes de Castilla y la legislación de Navarra, que viene a estimarse como «fuero» o «privilegio». Frente a la «ley», el «privilegio»⁴².

³⁹ RODEZNO, *Austrias y Albrets ante la incorporación de Navarra a Castilla*, Madrid 1944, pág. 41.

⁴⁰ Hablan sido convocadas Cortes de 1534, las cuales designaron dos diputados para que acudiesen a la corte a pedir que se deshicieran ciertos agravios. El Emperador mandó que sobreyesen el viaje a la Corte, hasta que terminasen las Cortes, pero estas se disolvieron. El emperador volvió a convocar Cortes para el año siguiente, excusándose que "nuestra voluntad no ha sido de os agraviar ni ir contra vuestros privilegios, antes haceros toda merced en todo lo que obiere lugar, teniendo respeto a vuestra fidelidad y servicios, vos ruego y encargo que si no estais juntos vos torneis a juntar a las dichas Cortes y nos otorguéis el servicio acostumbrado, que yo envié mandado al dicho Visorrei que oiga los agravios de que ese Reyno dize recibir y deshaga los que él pudiere y lo que él no pudiere remediar en ellas, después mandaremos que acá se vea y vean como a ese Reyno convenga", Arch. de Navarra, *Cortes*, leg. 1, carp. 89. En 1595 Felipe II se excusa ante las Cortes, que se habían quejado de un alojamiento de tropas en Olite, dispuesto por el Virrey contra fuero "Porque mi real intención y voluntad es que de ninguna manera se contravenga a las leyes juradas, sino que se guarden inviolablemente", Id. *sección de Guerra*, leg. 2, c. 66.

⁴¹ Se hizo la proclamación el 12 de diciembre de 1700, según acta de la Diputación de ese año, al fol. 362.

⁴² Es terminología ya empleada por Felipe V en su Decreto de 29 junio 1707: "...he juzgado por conveniente (así por esto como por mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales, gobernándose todos por las leyes de Castilla tan loables y plausibles en todo el Universo) abolir y

Este absolutismo político y centralismo administrativo será el que inspire las decisiones de los ministros de la nueva dinastía. Navarra desde ahora deberá mantenerse a la defensiva. Inspirados en el patrón igualitario de la monarquía francesa, muestran estos ministros, y especialmente la Cámara de Castilla, un desconocimiento absoluto de la tradición jurídica española⁴³.

Conviene, sin embargo, insistir en que los promotores de este absolutismo no eran los reyes, sino algunos de sus ministros, que creían obrar así a tono con los tiempos⁴⁴. En 1749 el marqués de la Ensenada contestaba a una representación de la Diputación, «que no hay fuero ni ordenanza que haya sujetado la suprema autoridad a no alterar o formar nuevo método para administración de justicia»⁴⁵. ¡Cuán lejos estaban estos ministros de aquella norma del Fuero General de que «rey ninguno que no hoviese poder de hacer Cort sin consejo de los rícos hombres naturales del regno», o de la conducta de Carlos III el Noble para quien ciertas decisiones importantes «no debían tomarse por el rey a espaldas de los súbditos sin menoscabo de su honor»! ¡Y cuanto más cerca de nuestra mentalidad actual no se hallaban las Cortes de Navarra cuando tenían que recordar, en 1801, al rey, 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 por la lisonja*»!⁴⁶. Y es curioso señalar que hasta en esta última etapa, el Virrey, que sigue al día la vida y administración del Reino, suele estar más de acuerdo con las Cortes que con los ministros de Madrid⁴⁷.

derogar enteramente como desde luego doy por abolidos y derogados, todos los referidos *fueros, privilegios*, práctica y costumbre en los referidos Reynos de Aragón y Valencia...", Nov. Recopil. de las leyes de España, Lib. III, tít. 3, ley 2.

⁴³ En 1777 el Fiscal de la Cámara de Castilla alega entre "las causas que pueden obligar hoy a variar esta Constitución de Navarra", el derecho general de España (aludiendo a las Partidas), y la Diputación, con muy buen sentido, le replica "que ningún derecho de un Estado puede tener fuerza en otro", que nunca Navarra tuvo dependencia de Castilla para que esta haya podido darle reglas de gobierno, "pues antes hubo Leyes y Reyes en Navarra que los hubiere y que se pudiese pensar en formar el derecho que se alega de Castilla", Arch. de Navarra, *sec. de Quintas y levas*, leg. 1, c. 39, fols. 14 v a 21. En 1790 se "manda que la Diputación y cualquier vasallo obedezcan las órdenes del Rey que se comunican por cualquiera de los Secretarios, no pudiendo el Rey de Navarra, como cualquiera otro soberano, dejar de gobernar por sí mismo" (Id. *sec. de Caminos, ventas...* leg. 4, c. 8 y 32), introduciendo esa terminología feudal del vasallaje, que los navarros ya habían rechazado como deprimente en 1512, al incorporarse a Castilla. Recuérdese la anécdota que recoge Correa, cómo los de Pamplona al requerimiento del Duque de Alba, "ser súbditos estaban prestos para lo jurar, mas que *vasallos* no podían ni lo debían jurar, pues tenían privilegios de mucha antigüedad, de no ser llamados sino *súbditos*; pues que él les había confirmado sus franquezas, que esta, que era la principal, no les traspasase", *Hist. de la conquista del reino de Navarra*, Pamplona, 1843, pág. 85.

⁴⁴ Así opinaba en 1742 el agente de las Cortes en Madrid al informar sobre el propósito de nombrar una Junta de Ministros para deliberar sobre los fueros y las leyes, introducción del papel sellado y otras medidas: "por lo que mira a la mudanza de Aduanas, que su Magestad nunca, nunca convendrá ni faltará al juramento que tiene hecho de guardar los fueros, mayormente no habiendo dado motivo ese Reyno". Los inspiradores de la medida parece que eran el Sr. Campillo y el marqués de Ugena. Este, y otros textos que citamos, han sido reunidos por la Srta. M.^a Puy Huici Goñi en la tesis doctoral a que nos hemos referido en la nota 24.

⁴⁵ Arch. de Navarra, *Sección de Tablas, aduanas...* leg. 5, c. 25.

⁴⁶ Arch. de Navarra, *Cortes, sec. de Cuarteles, alcabalas...*, leg. 8, c. 17.

⁴⁷ En 1831 se dirigían "oficios de la Diputación del Reino al Virrey solicitando su protección para el buen éxito de las representaciones hechas al Rey acerca de los repetidos

El siglo XIX aún se muestra más absolutista, como más doctrinario que es. Es el absolutismo liberal, que, cuando predomina, anula el funcionamiento de las Cortes de Navarra, mientras que en los períodos llamados «absolutistas» hay un respeto al *statu quo*, y tanto las Cortes como los Tribunales de Navarra funcionan con normalidad.

En esta fase culminante del tránsito entre el Antiguo y el Nuevo Régimen, los navarros, que siempre habían vivido dentro del concierto hispano, atraviesan por una grave crisis espiritual. Ha muerto Fernando VII y es proclamada su hija como Isabel I de Navarra. Estalla la guerra civil, y los navarros creyendo defender mejor sus ideales luchan en los dos frentes, aunque todos se sienten navarros, o como se dirá después, «fueristas». Es bien conocida la actitud carlista en defensa de los fueros⁴⁸, que, si no fueron la causa de la guerra, sí fueron el medio de concluirla⁴⁹. Menos sabido es que entre los navarros que militaban en el campo liberal su adhesión al régimen privativo de Navarra no era menos firme, y sus ilusiones y desilusiones a lo largo de las dos contiendas civiles bien merecerían un estudio atento⁵⁰.

El «pacto» que puso fin a la primera guerra entrañaba la confirmación del régimen navarro *sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía*. Esta fórmula transaccional, que pareció poco viable, ha demostrado tener una vitalidad y eficiencia muy superior a todas las leyes constitucionales españolas.

JOSÉ MARÍA LACARRA

quebrantos de los fueros y de las arbitrariedades del Consejo de Navarra en su observancia", Arch. de Navarra, *sec. de Quintas y Lecas*, leg. 26, carp. 24, 25 y 29. No mucho después, cuando Martínez de la Rosa otorgó el Estatuto Real y decidió convocar a los navarros a Cortes Nacionales, el marqués de las Amarillas, antiguo Virrey de Navarra, presentaba un voto en nombre del Consejo de Gobierno instituido en virtud del testamento de Fernando VII, para que las Cortes de Navarra y las Juntas de las Provincias Vascongadas se convocasen aparte de las Cortes de Castilla y Aragón, que ya desde Felipe V se reunían juntas. Véase el prólogo del conde de Rodeno a las *Memorias del Conde de Guenduláin*, Pamplona 1852, pág. 18.

⁴⁸ Véase E. ECHAVE-SUSTAETA, *El partido carlista y los fueros*, Pamplona, 1915.

⁴⁹ Palabras del Ministro de Justicia al presentar la ley de 25 de octubre de 1839 de confirmación de los fueros de Vascongadas y Navarra.

⁵⁰ Entre la variada literatura sobre el tema véase A. CAMPIÓN. *La sucesión de Fernando VII en Nabarra, y Cómo fue proclamada reina de Nabarra Doña Isabel II de Castilla*, ambos en "Euskariana". Parte Tercera. Algo de Historia", Bilbao 1899; Las *Memorias de D. Joaquín Ignacio Meneos, Conde de Guenduláin, 1799-1862*, Pamplona 1952, págs. 87, 94 y sigts.; la *Memoria sobre la ley de modificación de los fueros de Navarra*, escrita por D. Pablo Ilarregui, Pamplona 1872. En tomo a la segunda guerra, F(rancisco) B(aztán) y G(oñi), *Navarra, Paz y Fueros. Ley Sálica. Asuntos de actualidad*, Pamplona 1869; del mismo, *Sucesión real navarra. Cognación mixta*, Pamplona 1872; del mismo, *Cotejo de los fueros y leyes políticas de Navarra y de la Constitución española de 1869*, Pamplona 1874; y entre las varias publicaciones del republicano federal Serafín Olave y Diez, *El pacto político como fundamente histórico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestación legal de la soberanía independiente de Navarra en unas épocas y en otras de su autonomía sin perjuicio de la unidad nacional*, Madrid 1878, y un curioso proyecto de *Constitución futura de Navarra. Bases redactadas según el espíritu de los antiguos Fueros acomodado a las formas modernas, y aprobadas en Tudela el 4 de Marzo de 1883 por la Asamblea regional del partido republicano, democrático, federal, navarro*, Calahorra 1883, también inspirada por el mismo D. Serafín Olave.