

# EL INTENTO DE FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL DE NAVARRA DURANTE EL TRIENIO LIBERAL (1820-1823)

*Carlos Sola Ayape*



## I. Introducción

Durante el siglo XIX, y con especial incidencia a lo largo de sus primeras décadas, la creación de un nuevo mapa provincial, más acorde con el impulso de los nuevos postulados ideológicos que se abrían paso en el panorama político español, se convirtió en un problema latente, que cuando no se aparcaba con manifiesto carácter definitivo, quedaba resuelto con un marcado acento provisional.

Desde un prisma político, a los periodos liberales inaugurados por la Constitución gaditana de 1812 sucedían, al compás de los acontecimientos, otros de carácter absolutista que, personificados en la figura de Fernando VII, venían a dejar las cosas como estaban y por tanto a abolir toda la obra precedente realizada hasta entonces por los reformistas. Esta dinámica de vaivenes y virajes políticos, donde el dualismo pujante entre el absolutismo y el liberalismo marcará la pauta durante los primeros compases del siglo, va a provocar igualmente una diferente manera de entender y concebir el modo en que debía estar dividida territorialmente la España del momento. Frente a una continuidad, que emanaba de la tradición heredada del siglo XVIII, se anteponía una nueva forma de organizar el territorio en provincias que debía, además de garantizar un rápido y eficaz funcionamiento de la administración, ser el soporte del nuevo sistema constitucional.

Precisamente en esta controversia que desvelamos se afianza el sentido de estas páginas, que no dejan de ser un intento de acercamiento a una realidad que afectará de forma muy directa a Navarra, igual que al resto de territorios históricos. Partiendo de la presentación de la coyuntura histórica, en la que tendrán sentido los acontecimientos, descubriremos los diferentes pormenores, que irán desde el intento de fragmentación territorial de Navarra durante el llamado Trienio Liberal hasta la fijación posterior en 1833 de unos límites provinciales, respetuosos con la historia, y que a la postre iban a permanecer invariables hasta nuestros días. Además de los aspectos más significativos de este proceso, atenderemos especialmente a la reacción que se va a generar en Navarra desde la órbita institucional de los ayuntamientos, Diputación o diputados a Cortes ante la aprobación e intento de aplicación de este cúmulo de medidas.

## II. Configuración territorial de Navarra a comienzos del siglo XIX

Resulta difícil, por no decir imposible, entender el esfuerzo y significado innovador que llevarán a cabo los reformistas del Ochocientos en su afán de diseñar una nueva configuración provincial sin explicar previamente la situación territorial que se encontraron heredada del pasado.

España entraba en el siglo XIX con una división administrativa territorial totalmente arcaica e irracional en muchos aspectos, en la que reinaba la mayor desarmonía y desproporción entre las 31 provincias que se habían alcanzado en 1799<sup>1</sup>. Es más, la división territorial resultante de fines del XVIII no sólo nos parece confusa hoy, sino que lo era también en aquella época, manifestando sus importantes carencias en su falta de simetría y uniformidad<sup>2</sup>, a lo que había que añadir sus insuficiencias, sea en el campo de la actividad administrativa, sea en su aspecto territorial. Porque si consideramos la distribución de las intendencias, como suele de ordinario hacerse, como las circunscripciones provinciales de esos años, no debemos olvidar que la tal división territorial no superaba en ningún caso el ámbito puramente fiscal, y que no trascendía ni a lo gubernativo ni a lo judicial<sup>3</sup>.

De este modo, las nuevas divisiones del siglo XIX no sólo significaban una reorganización del territorio en busca de unos límites y proporciones más racionales, sino también una coincidencia de todas las actividades administrativas, gubernativas y judiciales en unas mismas unidades territoriales básicas, que a su vez debían cubrir uniformemente todo el territorio de la Monarquía.

La primera de estas divisiones que se acometerán durante la centuria será la realizada por José Bonaparte, según el Decreto aparecido en la Gaceta del 4 de mayo de 1810, por el cual el territorio peninsular español se dividía en 38 prefecturas y 111 subprefecturas. Semejante división respondía a un marcado criterio racionalizador y ahistórico, que además contravenía

1. MARTINEZ DIEZ, Gonzalo: *Génesis histórica de las provincias españolas*. «Anuario de Historia del Derecho Español», Madrid, 1981, Tomo LI, p. 557.
2. GUAITA, Aurelio: *La división provincial y sus modificaciones*. «Actas del IV Symposium de Historia de la Administración». Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, p. 314.
3. MARTINEZ DIEZ, Gonzalo: *Génesis ...*, *op. cit.*, p. 558.

todo cuanto se había reconocido implícitamente en la Constitución de Bayona de 1808, es decir, la organización administrativa tradicional de España. Se trataba de una obra auténticamente revolucionaria, en la que de espaldas a la historia se hacía tabla rasa del pasado y no se tenía otro punto de referencia que el de la teorización sobre el mapa.

A partir de entonces, Navarra pasaba a ser la «Prefectura de Pamplona», y comprendía parte de Guipúzcoa y el territorio tradicional de Navarra, salvo Cascante y parte de la Merindad de Tudela, que correspondían a la Prefectura de Zaragoza. A su vez, la nueva Prefectura de Pamplona se componía de las Subprefecturas de Pamplona, San Sebastián y Olite.

Expulsados los ejércitos franceses, la división napoleónica caerá en el más total olvido y ni una sola de sus líneas de límites será utilizada ni recordada por los liberales que en 1822 y 1833 dibujaron de nuevo el mapa administrativo de España. Al carecer pues de antecedentes y consecuentes no tendrá por tanto, desde el punto de vista territorial, más valor que el de mera curiosidad histórica, cuya división no tuvo aplicación real y sí sólo vida de Gaceta, y que más que antecedente de la actual resultó ser contraantecedente<sup>4</sup>. No obstante hay que reconocer que desde el punto de vista institucional constituirá el primer intento de racionalizar la administración territorial, creando unas unidades político-administrativas a las que después deberían adaptarse sin excepción todas las demás: fiscales, judiciales, militares, académicas e incluso eclesiásticas; y subdividirse a su vez armónicamente en partidos o subprefecturas y en municipios<sup>5</sup>.

Esta idea va a ser básica, ya que será el único aspecto común a las prefecturas de 1810 y a las provincias de 1822 y 1833, siguiendo ambas a su modelo común, la división departamental francesa decretada por la Asamblea Nacional Constituyente del año 1791.

Inspirándose en esta división francesa, las propias Cortes de Cádiz habían establecido el principio constitucional de que debía hacerse una nueva distribución del territorio. En el artículo 11 de la Constitución de 1812 se recoge literalmente lo siguiente: «Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan»<sup>6</sup>.

Esta reforma territorial anunciada responde con claridad a una triple motivación y finalidad: la igualdad de régimen jurídico de todos los territorios, la centralización y la unidad nacional, y, finalmente, la consecución de una eficacia administrativa. Así, la futura división será nueva, es decir, ahistórica, y uniforme, con una sola categoría jurídica: no habrá reinos, principados, señoríos y provincias, sino tan sólo provincias; y, especialmente, no habrá reinos, sino el Reino<sup>7</sup>.

Sobre la estructura provincial va a descansar, en efecto, la nueva planta del Estado. La Provincia que evoca la Constitución no es, por ello, una mera circunscripción administrativa

4. MELON RUIZ DE GORDEJUELA, Amando: *Inmediata génesis de las provincias españolas*. «Anuario de Historia del Derecho Español», Madrid, 1957-58, Tomo XXVII, p. 18.
5. MARTINEZ DIEZ, Gonzalo: *op. cit.*, p. 561.
6. ESTEBAN, Jorge de: *Las Constituciones de España*. Taurus, Madrid, 1981, p. 47.
7. GUAITA, Aurelio: *op. cit.*, p. 319.

sino que su significado es más profundo. Constituye, en primer lugar, una circunscripción electoral para la elección de los representantes de la Nación en las Cortes, la base territorial sobre la que se situará el ejercicio de todas las competencias periféricas del Estado, no solamente las administrativas, y, por último, se concebirá como un colectivo social que concurre con la autoridad estatal, mediante la elección de sus representantes reunidos en la Diputación, a la administración del correspondiente territorio<sup>8</sup>. La expresión legal de estos tres rasgos se alcanza a través de dos etapas, separadas por el primer periodo del absolutismo de Fernando VII. La primera discurre en las Cortes de Cádiz, y en el Trienio Liberal la segunda.

### III. El plan provincial de los liberales del Trienio

Lo que tal vez no imaginaban los constitucionalistas gaditanos era que Fernando VII derogara un 4 de mayo de 1814 la Constitución de 1812 y declarase nulas todas las medidas legales tomadas por las Cortes. Esta vuelta al Antiguo Régimen prorrogaría todavía por siete años más la vigencia territorial de las antiguas demarcaciones provinciales del siglo XVIII<sup>9</sup>. Por el momento, el proyecto fraguado de un nuevo diseño provincial, que pretendía acabar con la herencia histórica del pasado, no pasaría de ser un sueño que en aquel entonces no pudo hacerse realidad. Sin embargo, se habían sentado, eso sí, las bases de una reforma cuyos fundamentos se retomarían tan sólo años después, cuando de la mano del pronunciamiento de Riego se restableció de nuevo el régimen constitucional, que el propio Fernando VII se vería obligado a jurar en marzo de 1820.

El retorno al ideario de la Constitución liberal del 12 va a replantear, y con carácter de urgencia, la división del territorio en provincias, algo que el propio monarca incluso se encargará de recordar a las Cortes extraordinarias de 1821. Supondrá la vuelta a aquellos principios que entendían la división territorial como una de las grandes reformas que era preciso realizar en el Estado heredado, la que debía proporcionar además la base física de sustentación de todas las demás, formando parte del proyecto político diseñado para la nueva etapa constitucional.

Lo monstruoso de la división actual –llegará a decir el secretario de la Gobernación– no permite organizar de un modo fijo, uniforme y activo las tareas de las Diputaciones. Y, sin lugar a dudas, se tenía absolutamente claro que las Diputaciones debían jugar un papel transcendental en la articulación e implantación efectiva del sistema constitucional.

Sin descender a detalles y pormenores, hay que decir que la prolongada y compleja labor que desarrollarán las diferentes comisiones, nombradas a tal efecto para abordar el problema territorial, va a tener su culminación definitiva en un decreto propuesto por el Gobierno y que las Cortes promulgarán como tal el 27 de enero de 1822<sup>10</sup>. El elenco de motivos que respaldan

8. MORELL OCAÑA, Luis: *El régimen local español*. Civitas, Madrid, 1988, p. 657.

9. Para atender al fomento de los agentes de la riqueza pública, y al cobro de tributos, España sería dividida en 29 intendencias y 13 consulados. Así, y en 1817, Navarra formaba parte de una de estas intendencias junto con Aragón y Vizcaya, cuyo monto total de población ascendía a 1.162.544 habitantes.

10. A. G. N. (Archivo General de Navarra). Sección del Reino. Legislación, legajo 25, carpeta 13.

su razón de ser se expone con total claridad en el primero de sus artículos, que no hace sino anunciar el retorno al ideario gaditano: «Con el fin de disponer el cumplimiento del artículo 11 de la Constitución en que se manda hacer una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional; y en vista del proyecto de división remitido por el Gobierno por lo respectivo a la península e islas adyacentes, las Cortes decretan, con calidad provisional, la división de su territorio en las provincias que a continuación se expresan».

Sobre este enunciado hay que hacer al menos las siguientes consideraciones: en primer lugar, se explicita claramente que el nuevo proyecto provincial arranca del artículo 11 de la Constitución de 1812, cuyo contenido se pretende desarrollar en toda su amplitud. En segundo lugar, que dicho proyecto debía estar sancionado y elevado a la categoría de ley constitucional no por el Gobierno —como sucedería en la división de 1833—, sino por las Cortes, y, finalmente, que la división provincial resultante se definía por su provisionalidad, dejando abierta la posibilidad para introducir cuantas rectificaciones fuesen necesarias hasta avalar su carácter definitivo.

En esencia, este decreto de enero de 1822, por el que España va a quedar dividida en cincuenta y dos provincias, clasificadas en cuatro categorías de acuerdo con su población y riqueza, presenta una serie de rasgos definitorios<sup>11</sup>. Entre otros, hay que destacar su carácter conscientemente «ahistórico», prescindiendo a menudo de la división heredada del siglo XVIII. Haciendo caso omiso de su situación geográfica y de los Reinos, que ni se citan, las nuevas Provincias se relacionan por orden alfabético (art. 2) y se denominan, salvo en el caso de los archipiélagos, igual que sus capitales. Como consecuencia de ello, el Reino de Navarra se convertirá en la provincia de Pamplona, recibiendo por tanto el nombre de su capital. De igual modo, al pretender establecer territorios proporcionados se hacía necesario fraccionar o partir los Reinos más extensos, por lo que en muchos de los casos no se van a respetar los límites tradicionales, tal y como sucedió en el caso de Navarra, como veremos a continuación.

Las razones que la Comisión de división del territorio español presentaba en su informe, leído en la sesión de las Cortes del 19 de junio de 1821, se reducían «a la absoluta necesidad que hay de nivelar las diferentes provincias para que la acción del gobierno pueda ser uniforme, expedita y fácil en todas ellas; y a la imposibilidad de que esto se verifique mientras subsista la monstruosa desproporción actual»<sup>12</sup>. Partiendo de este fundamento, los criterios que se adoptan para la división son, en principio, tres: la población, la extensión del terreno y la topografía<sup>13</sup>.

En cuanto al primero de estos criterios utilizados se pretende asignar una población a cada provincia que «no sea tan grande que imposibilite su cómodo y expedito gobierno por la autoridad superior local, ni tan pequeña que se perjudique a la economía con el establecimiento de más autoridades y empleados que los necesarios». Respecto al criterio de la extensión territorial, la Comisión señala que «tanto la comodidad de los habitantes, como el vigor y

11. GUAITA, Aurelio: *División territorial y descentralización*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 49-52.

12. CALERO AMOR, Antonio M.ª: *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 135.

13. MORELL OCAÑA, Luis: *op. cit.*, pp. 663-664.

actividad del Gobierno, padecen y se disminuyen en razón directa de la distancia de los pueblos a la capital». Y por último, la topografía va a ser tenida en cuenta en la medida de evitar la dificultad de las comunicaciones.

La Comisión, que desecha en cambio el criterio de la distribución territorial de la riqueza, va a tener presente un cuarto factor, el provincialismo, que quedará expresado en los siguientes términos: «...la uniformidad en la lengua, inclinaciones y gustos, industria, modo de vivir, vestirse y alimentarse, y otras relaciones que pueden producir mayor analogía y uniformidad en los negocios generales de la Provincia, disminuir la intervención de la autoridad y contribuir a la simplificación de sus reglamentos municipales. [...] y asimismo respetar el apego natural que se cobra desde la infancia al territorio en que se nace [...] Esta especie de provincialismo que, llevado más allá de lo justo, acaso llegará a ser peligroso para la unidad de las naciones, puede ser útil si se contiene en límites racionales».

Son éstos, en definitiva, los criterios que los reformadores utilizaron y sobre los que fundamentaron las líneas maestras de su proyecto de división territorial. Sin embargo, su aplicación sobre el terreno para la fijación de los límites provinciales se tornaría en una labor complicada que levantó infinidad de quejas y discrepancias, como así lo evidenciaron los centenares de representaciones y propuestas de entidades, municipios y diputados. En ese contexto coyuntural hay que insertar la fuerte reacción institucional que se va a producir dentro de Navarra, donde se dejará constancia de una desaprobación generalizada en respuesta a la nueva propuesta de configuración de su territorio. Una amplia actividad que se prolongaría durante varios meses y que ponía de manifiesto el rechazo a unos límites y fronteras que suponían, entre otros aspectos, la fragmentación territorial del viejo Reino.

#### IV. Fragmentación territorial de Navarra y su nueva configuración

Con todos estos antecedentes presentados, la labor reformista llevada adelante por los liberales del Trienio supondrá para Navarra la pérdida de su fisonomía tradicional como consecuencia de la ostensible modificación proyectada de sus líneas fronterizas. La nueva morfología respondía a la idea de segregar una porción de su territorio por la parte del sur y el oeste y de compensar dicha pérdida con la anexión territorial por el norte y el este.

El primer proyecto conocido donde se recogían las modificaciones que debían introducirse en Navarra, así como en las provincias limítrofes, corresponde al informe elaborado con fecha de 17 de marzo de 1821 por una Comisión especial, formada por Felipe Bauzá y José Agustín de Larramendi, que había sido nombrada para el estudio y diseño de las nuevas provincias.

En el mismo, que debía ser presentado ante las Cortes para su conocimiento, se esgrimían los diferentes motivos empleados en la configuración territorial, recogiendo así aquel espíritu nacido del constitucionalismo gaditano, y se mostraban finalmente los límites que debían presentar las nuevas provincias. De esta forma, Navarra quedaba configurada de la siguiente manera (reproducimos íntegramente el texto):

«Navarra constaba de 350 leguas cuadradas, 222.000 almas y 7.707.393 pesos fuertes de riqueza: sus límites eran irregulares, y habiéndose visto que entre el Ebro y el Pirineo quedaba una buena provincia, y que el país situado a la derecha del Ebro podía cómodamente servir a

la formación de la provincia de Logroño, se decidió terminarla en este río por el sur. Por el Norte darle Fuenterrabía e Irún para que la frontera por esta parte estuviese en una sola provincia, y algunas pequeñas alteraciones al este y oeste con lo que quedó proporcionada y cerrada por la naturaleza. Su capital: Pamplona»<sup>14</sup>.

En efecto, la agregación de una parte considerable de Aragón, por la parte de Sos, así como de Fuenterrabía e Irún<sup>15</sup>, pertenecientes a la provincia de Guipúzcoa, era consecuencia del intento de la Comisión de compensar territorialmente a Navarra ante la pérdida de todo su territorio al sur del Ebro. La marcha de los acontecimientos hizo que finalmente ambas medidas se echaran atrás, a pesar de que permaneció invariable la idea de desmembrar la parte meridional de Navarra, fijando como límite el cauce fluvial del Ebro.

En las comisiones nombradas para elaborar el informe sobre la configuración del nuevo mapa provincial se daba prioridad a los límites naturales y se consideraban éstos como los puntos por donde debían trazarse los límites provinciales. Aunque no en todos los casos se hizo así, no hubo dudas de que el sur de Navarra debía quedar delimitado por el Ebro, recordando de esta forma el principal de los criterios empleados por la administración napoleónica para la división provincial española, que tenía un marcado carácter fluvial.

De este primer proyecto las únicas variaciones, que se introdujeron posteriormente en él y que quedaron así recogidas en el decreto de enero del 22, afectaban directamente a los municipios de Tudela, Murchante Cascante y Monteagudo, que, en último término, iban a permanecer ligados a Navarra, en contra del contenido del dictamen inicialmente presentado por la Comisión.

Atendidas estas modificaciones, la sanción del decreto de 27 enero de 1822 determinaba un nuevo mapa territorial para la recién constituida provincia de Pamplona, cuyos límites fronterizos quedaban fijados de la siguiente forma<sup>16</sup>:

«Confina por el N. con Francia; por el E. con la provincia de Huesca y Zaragoza; al S. con las de Zaragoza y Logroño, y al O. con las de Vitoria y San Sebastián. Su límite Norte es el que actualmente tiene con Francia. El límite Sur es la orilla izquierda del Ebro, desde las inmediaciones de Fustiñana hasta frente del Bocal donde atraviesa este río, y continúa por el Oeste de Fontellas, Urzante y oeste de Ablitas y Varillas, hasta encontrar el Queiles junto a Novallas. Girando al Norte pasa por el oeste de Monteagudo, Cascante y Murchante, cortando el río de las Minas hasta encontrar la orilla izquierda del Ebro al oeste de Tudela, la que sigue hasta el cerro de Cantabria. El límite Oeste principia en dicho cerro, sigue por el este de Viana y por entre Yécora y Ontañana y oeste de Aguilar a buscar los santuarios de San Jorge y Concepción, desde cuyo punto sigue los límites actuales que separan esta provincia de la de

14. CALERO AMOR, Antonio M.<sup>o</sup>: *op. cit.*, p. 126.

15. La idea de extender los límites fronterizos de Navarra hasta la desembocadura del Bidasoa no era sin embargo nueva. Hay que recordar que por una Real Orden de 26 de septiembre de 1805, la ciudad de Fuenterrabía y la villa de Irún se segregaron de Guipúzcoa para formar parte de Navarra, aunque de nuevo y por otra Real Orden de 18 de agosto de 1814, las cosas volverían al ser y estado que tenían originariamente. Vid., A. G. N. Límites del Reino, legajo 5, capeta 12.

16. En FERNANDEZ, T. R. y SANTAMARIA, J. A.: *Legislación Administrativa Española del siglo XIX*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 526.

Vitoria y San Sebastián, quedando para Vitoria Zúñiga, Genevilla, Cabredo, Marañón y Lapoblación. Por el Este principia en la montaña y puerto de Arlas, y viene por los puertos de Ania y Petregón, y por los montes que dividen los Valles de Ansó y Roncal; por el origen del río Fago atraviesa el río Esca un poco al sur de Burgui a tomar por las montañas que vierten a Salvatierra y Tiermas, vuelve a cortar el río Esca al oeste de Tiermas, de aquí se dirige al suroeste a cortar el río Oncella entre Sangüesa y el Real. Continúa entre Peña y Sos a tomar los montes que bajan a la Bardena Real, sigue por el este de Santa Margarita y yendo por entre el castillo de Sancho Abarca y nuestra Sra. de Sancho Abarca, termina en el Ebro entre Buñuel y Novillas».

Como puede apreciarse, la nueva morfología suponía ciertas modificaciones sustanciales respecto a la fisonomía tradicional que hasta entonces había presentado Navarra. Así, los municipios de Marañón, Genevilla, Cabredo, La Población y Zúñiga pasarán a pertenecer a la provincia de Vitoria, los de Aras, Viana, Fitero, Castejón, Cintruénigo y Corella a la de Logroño y los de Barillas, Ablitas, Fontellas, Ribaforada, Cortes, Urzante, Pedriz, Tulebras, Petilla de Aragón y Buñuel a la provincia de Zaragoza.

Ciertamente, resultaba importante la merma económica y demográfica que se ocasionaba con esta nueva división del territorio, ya que representaba una pérdida en la renta de cerca de 8.000 reales de vellón y una disminución demográfica en torno a 20.000 habitantes, lo que significaba casi el 10 por ciento del total de la población navarra<sup>17</sup>.

La difusión y puesta en conocimiento del Decreto a todos los pueblos de Navarra corrió a cargo del Jefe Superior, en consonancia con la Real Orden transmitida por el Secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación, y así puede constatarse, cuando con fecha de 30 de marzo de 1822 esta autoridad enviaba al Ayuntamiento de Tudela una copia del mencionado decreto «para su conocimiento y el de los pueblos de su partido»<sup>18</sup>.

Lo que sí parece claro es que las Cortes españolas, durante el Trienio, no pretendieron menoscabar el derecho foral navarro al implantar la nueva división del territorio español, puesto que pretendían racionalizar el espacio geográfico de España, creando unas unidades políticas más pequeñas y homogéneas que las antiguas regiones, de manera que con ello se pudiera favorecer a la administración y a los administrados con una gestión rápida y eficaz<sup>19</sup>.

Hay que destacar la curiosa paradoja que se produce en materia de tributación y cobranza de contribuciones. La aplicación del artículo 12 del decreto suponía que aquellos pueblos que hasta entonces habían pertenecido a Navarra iban a pasar a depender políticamente de sus nuevas provincias, bien fueran Vitoria, Logroño o Zaragoza. Sin embargo, no se explicitaba de ningún modo que esa dependencia guardara relación con el ramo de hacienda y en concreto con un tema como la recaudación de contribuciones, por lo que las cosas en este campo debían permanecer como hasta entonces. En este contexto encuentra su razón de ser la carta enviada al Ayuntamiento de Tudela por la Intendencia de Navarra, donde le recuerda que no debe paralizarse la cobranza de las contribuciones, puesto que «en lo que tiene relación con

17. MIRANDA RUBIO, F.: *Intento de modificación de los límites de Navarra bajo la regencia de Espartero*. «Príncipe de Viana», Año LV, n.º 201, 1994, p. 162.

18. A.M.T. (Archivo Municipal de Tudela). Cartas históricas. Año 1820-1822.

19. MIRANDA RUBIO, F.: *op. cit.*, p. 175.



Hacienda no debe hacerse novedad, interín no se mande expresamente», y por lo tanto resultaba imprescindible hacer llegar tal información a los pueblos de su partido que, «por lo perteneciente al expresado ramo de Hacienda, aún dependen de esta Intendencia»<sup>20</sup>.

*Además de los pueblos que se agregan de Navarra, y provincias á donde se agregan por la división provisional del territorio decretada por las Cortes en 24 de Mayo de 1809.*

<i>Partidos judiciales á que corresponden</i>	<i>Pueblos</i>	<i>Provincias á que se agregan</i>
<i>Lidela.</i>	<i>Arce</i>	<i>Navarra.</i>
	<i>Barbadillo</i>	
	<i>Barbadillo</i>	
	<i>Forcas</i>	
	<i>Forcas</i>	
	<i>Forcas</i>	
	<i>Forcas</i>	
	<i>Forcas</i>	
<i>Los Arcos.</i>	<i>Fitero</i>	<i>Castilla.</i>
	<i>Castro</i>	
	<i>Campano</i>	
	<i>Campano</i>	
<i>Estella.</i>	<i>Forcas</i>	<i>Navarra.</i>
	<i>Forcas</i>	
	<i>Forcas</i>	
	<i>Forcas</i>	
	<i>Forcas</i>	

A.G.N. Límites del Reino. Año 1823, legajo 5, carpeta 26.

20. Carta de 28 de mayo de 1822. A.M.T. Cartas históricas. Año 1820-1822.

## V. Reacción institucional de Navarra

Los primeros ecos sobre la pérdida de territorialidad de Navarra, debida al nuevo proyecto de división provincial, se recogen a comienzos de 1821, a raíz del conocimiento del ya mencionado informe elaborado por la Comisión especial para la formación de las nuevas provincias.

Tan sólo unos días después de su presentación, y tras tener constancia de las intenciones de la Comisión, se va a producir la primera de las reacciones institucionales, protagonizada por el Ayuntamiento de Pamplona, y que encabezará a las que posteriormente se irán sucediendo a lo largo del año hasta la aprobación definitiva del decreto de 27 enero de 1822. Aunque sea de forma sucinta, en las páginas siguientes queremos presentar los contenidos de estas reclamaciones, con el ánimo de descubrir al menos las principales líneas de argumentación sobre las que descansaban cada una de ellas. Los testimonios recogidos son los de dos ayuntamientos representativos como el de Pamplona y el de Tudela, la Diputación Provincial del Navarra y finalmente los diputados navarros en las Cortes.

### *a) La protesta del Ayuntamiento de Pamplona*

Como decimos, la primera reacción provocada ante el nuevo proyecto territorial edificado, que afectaba a Navarra, como al resto de las provincias, va a partir del Ayuntamiento de Pamplona. En sesión de 26 de marzo decide abordar el tema, por tener conocimiento de que «por noticias fidedignas se ha anunciado que se trata de separar a esta provincia, y agregarse a la de Aragón los pueblos de la otra parte del Ebro, y trasladar la Audiencia de esta capital a la ciudad de Vitoria. Y siendo ambas cosas tan en perjuicio en esta provincia y en esta capital, que quedaría muy perjudicada especialmente en la traslación de la Audiencia»<sup>21</sup>.

En principio, en la mencionada sesión plenaria se acuerda adoptar una serie de medidas, que consistirán en nombrar a tres concejales para abordar este asunto en toda su amplitud con la Diputación, escribir –entre otros– a los Diputados a Cortes por Navarra y al Secretario de la Gobernación, enviar un comisionado a Madrid «a fin de que no se apruebe el dictamen de la Comisión de Cortes de distribución del territorio Español», y, finalmente, elevar al Congreso una representación en la consecución del mismo fin.

Precisamente esta representación, reproducida íntegramente en el acta plenaria, merece una serie de consideraciones, a tenor de los contenidos que en ella se van a plantear, y que en su origen responde a las motivaciones suscitadas en torno a la división territorial de Navarra y a la traslación de la Audiencia de Pamplona a Vitoria. La actitud municipal sobre estos dos temas, al menos en lo que respecta a este comunicado que elevará a las Cortes, se decanta abiertamente por el segundo de ellos, abordando tan sólo tangencialmente el problema de la segregación.

Y lo va a hacer argumentando que no es político el trato que recibe después de haber aceptado una Constitución que dicen se deriva en parte de la Constitución peculiar de

21. Vid. A.M.P. (Archivo Municipal de Pamplona). Libro de Actas Municipales, n.º 76, folios 85 (vuelto) a 87.

22. LABORIE ERROZ, M.ª Concepción: *Navarra ante el constitucionalismo gaditano*. «Príncipe de Viana», núms. 166-167, Pamplona, 1979, p. 73.

Navarra<sup>22</sup>. El deseo, recogido en el informe de la Comisión presentado a las Cortes, de trasladar de Pamplona<sup>23</sup> y fijar en la ciudad de Vitoria la sede de una Audiencia territorial para Santander, Vitoria, Burgos, Logroño y Pamplona, iba a suponer para Navarra –en sus propias palabras–, «la ruina absoluta de su capital». Las siguientes líneas son de lo más elocuentes y reflejan fielmente este pensamiento:

«Pamplona no es un pueblo agricultor, no es un pueblo de comercio. Si se le quita la Audiencia, a la vuelta de pocos años presentará a la faz de España el verdadero cuadro del abatimiento y de la desolación, y ésto ni puede conformar con las ideas de las Cortes, ni ser hermanable con una Constitución regeneradora, proclamada y adoptada por los pueblos para su felicidad».

Ni la justicia ni la política pueden consentir semejante cosa –se leerá en el manuscrito–, y mientras se reitera el amor y fidelidad a la Constitución, que la historiografía ha llegado a considerar como «la manzana de la discordia en Navarra como en todas partes»<sup>24</sup>, se recuerda que «sería mal pago exigir su ruina no siendo necesario y pudiendo evitarse sólo con mandar que en punto de Audiencias y de territorio subsistan las cosas en el estado que tienen hoy».

A la espera de que este conjunto de medidas adoptadas hicieran efecto, el 27 de marzo se decide enviar una carta al Ayuntamiento de Tudela, dándole a conocer las actuaciones emprendidas desde Pamplona «para que el dictamen de la Comisión no sea aprobado por los gravísimos perjuicios que necesariamente habrían de resultar a la provincia de Navarra, ya de la separación de los Pueblos de la otra parte del Ebro, y ya también de la traslación de la Audiencia a Vitoria»<sup>25</sup>.

#### *b) El Ayuntamiento de Tudela*

La ciudad de Tudela, al igual que otros municipios de su merindad, va a verse implicada directamente en el nuevo plan provincial, ya que su territorio sería precisamente uno de los que quedaría segregado de Navarra.

La reacción de la misma, y como había sucedido meses antes en Pamplona, parte desde el propio Ayuntamiento, cuando el 19 de julio de 1821 se resuelve formar «un plan topográfico de esta ciudad y pueblos de las provincias limítrofes, con aplicación de las haciendas y campos que queden a una y otra parte de ambos ríos Ebro y Queiles, y demás que conduzca a dar una idea verdadera de la situación local y de los perjuicios consiguientes a la división por las líneas de ambos ríos»<sup>26</sup>.

El objetivo no era otro que el de recoger el mayor número de datos y recabar toda la información posible que pudiera respaldar el contenido de la representación que se pretendía

23. El Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, de 9 de octubre de 1812, constituye las Audiencias de Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia, Granada, Mallorca, Sevilla, Valencia, Valladolid, Madrid y Pamplona, como Tribunales de apelación civil y penal de las sentencias dictadas por los Jueces de Primera Instancia, que se situaban sobre los partidos.

24. LEGARDA, Anselmo de: *Navarra en el turbulento otoño de 1822*. «Príncipe de Viana», núms. 166-167, Pamplona, 1982, p. 870.

25. A. M. T. Memoriales de alcaldía. Año 1821.

26. A. M. T. Libro de Actas Municipales, n.º 20, folios 155-156.

elevant a las Cortes, con el fin de hacer llegar el sentir de la ciudad sobre un tema como el de su separación de Navarra.

La protesta ante las Cortes, encabezada por el alcalde tudelano Francisco Veraiz, se presentará con fecha de 10 de septiembre a la Diputación Provincial, institución a través de la cual –y en última instancia el Jefe Superior– debía darse curso a la tramitación<sup>27</sup>.

El informe será igualmente enviado al Ayuntamiento de Pamplona para su conocimiento y poner a la vez de manifiesto «los graves inconvenientes que se originarían de la división del territorio de la Provincia de Navarra si se siguiese el sistema propuesto por la Comisión». La respuesta al mismo, dos días después, desvela de nuevo el posicionamiento del Ayuntamiento de la capital en torno a este tema, y así recuerda que se hará cuanto sea posible «para que no se desmembre de esta provincia una parte tan principal como la que se halla a la orilla derecha del Ebro, pues que mis sentimientos en esta parte son idénticos que los de V. S.»<sup>28</sup>

A través de una larga exposición, el Ayuntamiento de Tudela va a poner de relieve su disconformidad y abierto rechazo a todo cuanto se recogía en el dictamen presentado a las Cortes y que afectaba al futuro territorial de Navarra. Ya en el encabezamiento, y a modo de introducción, pondrá de manifiesto la necesidad de evidenciar por su parte «las inadvertencias y dificultades topográficas y los considerables trastornos de intereses en riegos, pastos, medios de cultivo y relaciones políticas y comerciales que envuelve el proyecto, así en cuanto a la separación total de dichos pueblos de la provincia de Navarra, como en cuanto a la subdivisión que se hace de ellos para las de Aragón y Rioja».

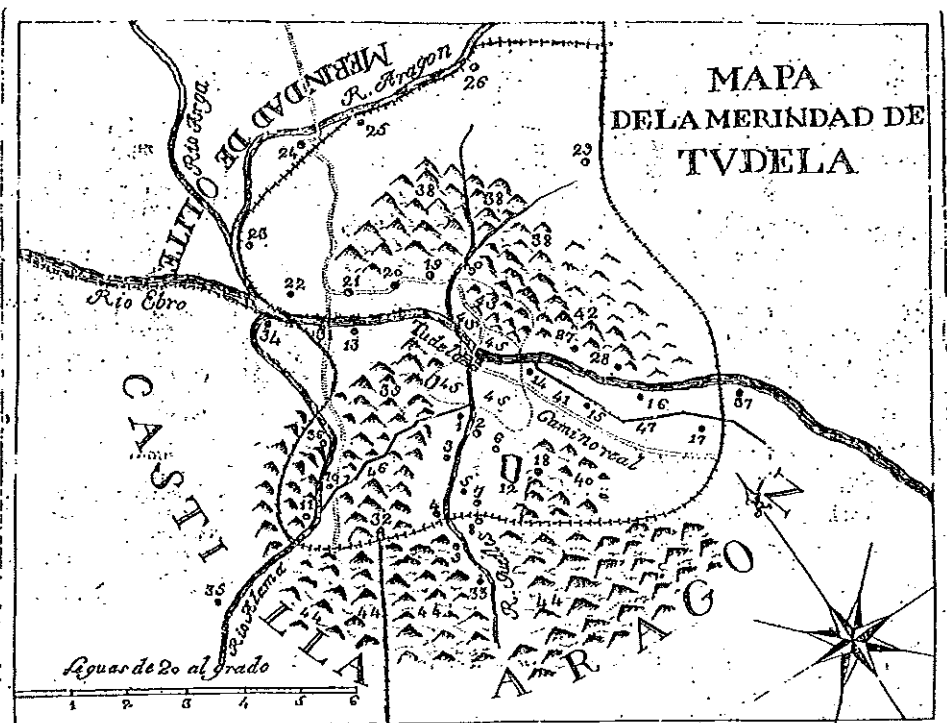
En líneas generales, la argumentación de su discurso se basa en una crítica a la arbitrariedad con que se habían aplicado los criterios empleados por la Comisión para la fijación de fronteras, y a un resultado final que en nada se ajustaba a ese sistema de igualdad y justicia inseparable que proclamaba el régimen constitucional instaurado. Muy significativamente, las críticas van a cuestionar dos de esos criterios que recogíamos anteriormente: el provincialismo y la topografía.

Respecto al primero de los aspectos –recordemos lo que decíamos anteriormente al hablar del fomento del provincialismo–, se recordará que todos los pueblos que se pretende separar permanecen «unidos entre sí y con esta provincia por el transcurso de siete siglos [...] han sido gobernados por una legislación particular y por unas ordenanzas uniformes; han contraído las mismas costumbres y hábitos sociales; están mancomunados para sus principales negocios por parentescos, concordias antiguas, posesión recíproca de haciendas de los moradores de un pueblo en los otros y por el goce común de riegos, pastos, leñas y minerales. Sus archivos y escribanías son los de toda la provincia, sus producciones las más análogas, así como su industria y comercio [...] y sus comunicaciones para estos importantes ramos de prosperidad, y para las dependencias de tribunales y administración pública, las más cómodas y breves...»

La utilización del eje fluvial del Ebro como criterio de limitación supondría la pérdida para Tudela de muchas de sus propiedades. Una breve reseña de las mismas servía para dejar claro el valor e importancia de los intereses económicos que se fijaban en las tierras que se ubicaban

27. A. G. N. Límites del Reino. Año 1821, legajo 5, carpeta 20.

28. A. M. P. Correspondencia. Año 1821, legajo 33.



ESPLICACION DE LOS NUMBROS.

- |  |   |
|--|---|
| 1 Lugar de Murchante.                                | 25 Villa de Melida.                                   |
| 2 Lugar de Urzante.                                  | 26 Villa de Carcastillo.                              |
| 3 Ciudad de Cascante.                                | 27 Villa de Cabanillas.                               |
| 4 Villa de Monteagudo.                               | 28 Villa de Fustifana.                                |
| 5 Lugar de Tulebras.                                 | 29 Basilla de Santa Margarita.                        |
| 6 Lugar de Pedriz.                                   | 30 Barranco de las Limas.                             |
| 7 Villa de Barillas.                                 | 31 Paso de la barca de Castejon.                      |
| 8 Lugar de Malon.                                    | 32 Mojon de Navarra, Castilla, y Aragon.              |
| 9 Lugar de Novallas.                                 | 33 Ciudad de Tarazona.                                |
| 10 Villa de Cintruenigo.                             | 34 Ciudad de Alfaro.                                  |
| 11 Villa de Fitero.                                  | 35 Villa de Cervera.                                  |
| 12 Laguna de Lor para el regadio de Tudela y Pedrix. | 36 Ciudad de Corella.                                 |
| 13 Lugar de Castejon.                                | 37 Lugar de Novillas.                                 |
| 14 Villa de Fontellas.                               | 38 Bardenas de 21 pueblos de ambas margenes del Ebro, |
| 15 Villa de Rivasforada.                             | 39 Montes de Tudela, Cascante, Corella, Cintruenigo,  |
| 16 Villa de Buñuel.                                  | Fitero, Monteagudo y Murchante.                       |
| 17 Villa de Cortes.                                  | 40 Montes de Ablitas, Cortes, y Tudela.               |
| 18 Villa de Ablitas.                                 | 41 Montes de Tudela y Fontellas.                      |
| 19 Villa de Murillo.                                 | 42 Montes de Tudela, Fustifana, y Cabanillas.         |
| 20 Villa de Arguedas.                                | 43 Montes de Tudela.                                  |
| 21 Villa de Valtierra.                               | 44 Cordilleras del Moncayo.                           |
| 22 Villa de Cadreita.                                | 45 Campos de Tudela.                                  |
| 23 Villa de Villafrauca.                             | 46 Canal de riego de Alhama para Tudela.              |
| 24 Villa de Caparroso.                               | 47 Canal de Aragon.                                   |

A.G.N. Sección cartográfica, n° 166

en la otra ribera. En este territorio –recordará el Ayuntamiento–, se comprende una muy principal parte de sus haciendas consistentes en olivares, viñas y tierras de sembradura regadas por un canal [...] y magníficas norias propias de la ciudad; las lagunas de yelo y su depósito [...]; eras para la trilla de granos de ambas orillas y dehesas de pasto privativas. Fuera de este territorio jurisdiccional tienen los vecinos de Tudela el goce de las Bardenas reales [...] en las cuales pastan sus ganados vacunos, cabríos y lanares; hacen siembras de trigo y cebada; tienen colmenares cerrados y se surten de los importantes artículos de leña y de cal para sus fábricas.

Asimismo, en el informe se recogen las vinculaciones mancomunadas con muchos de los pueblos ubicados en el margen izquierdo, como Fustiñana o Cabanillas, para el disfrute de pastos o extracción de leña, así como determinadas concordias para el uso de aguas para riegos con Arguedas, Valtierra, Milagro y Murillo de las Limas.

Por todos estos motivos –se leerá en la representación–, tan manifiestamente respetables, se deja conocer cuán errada en política, perjudicial y dolorosa sería a la ciudad de Tudela y pueblos de la orilla derecha del Ebro la separación de Navarra.

Pero a su vez, el territorio que resulta de esta fragmentación sería de nuevo repartido entre La Rioja y Aragón mediante la línea divisoria que representa la frontera natural del río Queiles, hecho que por otra parte supondría la propia división de la ciudad de Tudela:

*«Sus hermosos campos y haciendas quedan divididas entre las dos orillas del Queiles, siguiéndose de esto que los vecinos de esta ciudad, y aun los individuos de una misma familia, se han de hallar repartidos a todas las horas del día para sus trabajos entre dichas dos provincias y la de Navarra, que queda al otro lado del Ebro».*

A la derecha del Queiles, Tudela contaba con un importante número de posesiones en olivares, viñas, tierras de pan llevar y huertos, que formaban con sus 24.000 robadas la mayor parte de su riqueza. A su vez, y de nuevo, contaba con compromisos adquiridos con otros pueblos circundantes «cuyas relaciones políticas [...] son de la mayor importancia, y no pueden conciliarse de ningún modo con la separación intentada». Así, por ejemplo, se recuerdan la comunidad de riegos con las aguas del Queiles entre Tudela y los pueblos de Barillas, Ablitas, Tulebras, Pedriz y Urzante, la comunidad particular con Pedriz sobre las aguas de la laguna de Lor, o las comunidades de pastos con Ablitas, Cortes y Fontellas.

Similares intereses se fijan en la orilla izquierda del río: aprovechamiento de aguas, pastos o leña con poblaciones como Corella, Cintruénigo, Fitero, Cascante, Monteagudo o Murchante.

La enumeración de «tal variedad de relaciones indivisibles» llevará al Ayuntamiento tudelano a decir -a modo de conclusión- que el resultado de la división territorial pretendida «sería el trastorno absoluto de la armonía que actualmente se observa en todas las instituciones municipales y conexiones de los pueblos de la derecha del Ebro con los de la izquierda, y entre los de ambas orillas del Queiles». Finalmente se suplica a las Cortes la rectificación del informe de la Comisión «y que entre tanto no se haga novedad de separación de su territorio, aun cuando mereciese la soberana aprobación del Congreso».

### *c) La representación de la Diputación Provincial a las Cortes*

La Diputación Provincial de Navarra se va a sumar igualmente a las protestas que desde el campo de los Ayuntamientos se venían realizando acerca del problema que se había suscitado

con la división de Navarra. Y lo va a hacer acompañando a la instancia que había sido presentada por el Ayuntamiento de Tudela.

A pesar de la aceptación de los principios liberales que demandaban una nueva distribución de las provincias, y así acabar con su «monstruosa desigualdad», obtener una comunicación fácil entre gobernantes y gobernados, y en última instancia consolidar el nuevo régimen constitucional, a pesar de considerarla de «absoluta necesidad la ley», la Diputación se planteará si la misma estaba fundada en los «sanos principios de la razón, de la justicia y de la conveniencia pública», manifestando a su vez que todas las innovaciones «no debían pasar nunca de lo necesario»<sup>29</sup>.

Evidentemente, hacía referencia a los límites provinciales que se habían encomendado a Navarra, no encontrando «necesidad alguna en la desmembración de los pueblos de la derecha del Ebro, ni en su agregación a la provincia de Rioja, ya porque sin hacerse esta novedad puede formarse ésta, y ya también porque de su desmembración no se ha de seguir el mejor gobierno de los pueblos indicados, antes bien han de empeorar su suerte señalándoles por capital la ciudad de Logroño».

En el documento se pretende demostrar las ventajas y conveniencias que tendrán los pueblos de Navarra de permanecer agregados administrativamente a Pamplona en lugar de Logroño.

Así, se recuerda la existencia de un correo que llega a Tudela en menos de 20 horas, de una «hermosa carretera en donde se encuentran con mucha frecuencia pueblos y posadas, [...] donde los viajeros disfrutan de tan apreciable comodidad y son albergados y socorridos en tempestades y otros lances y accidentes muy comunes en los viajes». Que «son muchos los ordinarios, que ya con carros, ya con caballerías transportan a precios muy cómodos todo género de efectos, las personas mismas y aun sumas de dinero por la seguridad que les ofrecen las circunstancias del camino, bien distintas de las que se hallan en el tránsito desde los mismos pueblos a Logroño, [que] con la falta de puentes y con motivo de los barrancos suele interceptarse hasta la circulación del correo que conduce la correspondencia de Logroño a Tudela».

De igual modo, se apela a la necesidad de crearse de nuevo las relaciones de pueblos a pueblos, «que en el día son casi ningunas» y la de contribuir a la construcción de nuevos caminos y puentes «si es que se ha de establecerse una mediana comunicación».

Se solicita «la urgente necesidad de procederse a una nueva división de nuestro territorio, que esta debe hacerse por reglas de conveniencia pública y general, que en la fracción de los pueblos de Navarra situados en la derecha del Ebro, no sólo no se encuentra tal conveniencia con relación al bien público, sino que se observa lo contrario [...]; que Rioja merece por todas sus circunstancias componer una provincia separada; que para ésto no necesita que Navarra sea minorada de pueblos algunos...»

29. De la representación que eleva a las Cortes con fecha de 10 de septiembre de 1821. En, A. G. N. Copiador de reales órdenes, representaciones e informes de la Diputación Provincial de Navarra. Año 1820 a 1823.

*d) La labor de los Diputados navarros en las Cortes*

Durante los meses que precedieron a la aprobación de la nueva división provincial mediante el decreto de enero de 1822, la actividad de los Diputados navarros en las Cortes se intensificó notablemente ante las controversias que suscitó la fijación de los límites territoriales que afectaban a Navarra.

El seguimiento de la actividad plenaria de las Cortes nos lleva a localizar en la sesión de 3 de octubre de 1821 el registro y constancia de las instancias presentadas por la Diputación Provincial de Navarra y el Ayuntamiento tudelano, que acabamos de presentar, decidiéndose en vista de las mismas tenerlas presentes en la discusión del proyecto de ley sobre división del territorio español<sup>30</sup>.

Días después se producía la propuesta, que pasaría a la Comisión de división del territorio, de los diputados Ezpeleta, Dolorea y Lecumberri, que considerarán la desmembración de Tudela y pueblos de la derecha del Ebro para repartirlos entre las provincias de Aragón y Rioja como «infundada y violenta en política y topografía, y que produciría todos los trastornos de intereses, y perjuicios incalculables que se dejan conocer en las exposiciones de la Diputación provincial de Navarra y del Ayuntamiento constitucional de Tudela»<sup>31</sup>.

Solicitan pues la rectificación del dictamen de la Comisión, y terminan su intervención diciendo «que todos sus pueblos renuncian a las indicadas agregaciones de Guipúzcoa y Aragón, y sólo desean y les contentará la conservación de sus antiguos límites, según existen en el día».

Sin embargo, a comienzos de 1822, en vísperas ya de la aprobación del decreto-ley, las diferentes protestas parecían no haber dado sus frutos, tal y como se recoge en una sesión de Cortes de 5 de enero<sup>32</sup> donde se mandaba agregar al acta el voto particular de los Sres. Dolorea y Ezpeleta, contrario a lo acordado sobre los límites de Navarra y Vitoria.

Al día siguiente, el diputado Dolorea, abriendo así un intenso debate sobre los límites de las provincias, se expresaba de la siguiente forma: «Es fuerte desgracia que se hayan variado los límites de muchas provincias y que Navarra, a la cual se han quitado algunos de sus pueblos se quede como estaba. [...] Esta provincia ha hecho en todos tiempos grandes servicios, y en la causa de la libertad no ha sido menos que otra alguna. [...] No me parece que hay razón ni justicia para ésto; y el mismo derecho que hay para que se atienda a las reclamaciones de otras provincias, hay para atender a las de ésta»<sup>33</sup>.

Las diferentes intervenciones, que se sucedieron a este respecto entre los diferentes diputados, coincidían unánimemente en la idea de aprobar los límites provinciales en los términos que se presentaban por tener asuntos de mayor gravedad y por la inexistencia de mapas exactos y la ausencia de los datos necesarios con que proceder a una división exacta. Finalmente, la opinión generalizada consistirá en dejar las cosas como estaban, aprobar el dictamen de la Comisión y esperar a introducir cuantas rectificaciones fuese preciso a través

30. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Legislatura Extraordinaria. Madrid, 1871, Tomo III, p. 89.

31. *Diario de las Sesiones de Cortes*. *op. cit.*, p. 332.

32. *Diario de las Sesiones de Cortes*. *op. cit.*, p. 1621.

33. *Gaceta de Madrid*, 6 de enero de 1822, n.º 6, pp. 35-36.



de los informes que debían elaborar las nuevas diputaciones provinciales, en el momento en que quedarán constituidas.

No obstante, y antes de formalizar la aprobación del decreto de 27 de enero, era cierto que se habían introducido sustanciales modificaciones con respecto al proyecto elaborado por la Comisión. Y éstas afectaban, como ya se ha recordado, a la ciudad de Tudela y los pueblos de Murchante, Cascante y Monteagudo, que finalmente iban a permanecer ligados a Navarra, aunque no así el resto de los mismos enclavados al sur del Ebro<sup>34</sup>. El 26 de enero, el diputado Josef de Ezpeleta se dirigía al Ayuntamiento de Tudela para manifestarle haber dado «todos los pasos que creí convenientes para que todo el territorio de la derecha del Ebro quedase para Navarra, pero la Comisión no tuvo a bien acceder de modo alguno, atendido que esta división era provisional y quedaba expedito el derecho a los pueblos para reclamar lo que más les conviniese»<sup>35</sup>.

En efecto, y como ya se ha reiterado en alguna ocasión en estas páginas, uno de los principios definitorios del decreto de la nueva división provincial era su provisionalidad. Ello significaba que la aprobación definitiva de los límites territoriales quedaba por el momento pendiente, al menos hasta que las nuevas Diputaciones provinciales –en cumplimiento del artículo 13 del mencionado decreto– elevasen sus informes con las consideraciones correspondientes sobre los límites de sus respectivas provincias.

Por la Real Orden de 20 de julio del mismo se fijaba un plazo máximo de tres meses para la elaboración de las mencionadas propuestas, que no sirvió de nada ante el significativo retraso que se fue acumulando en la recepción, como así lo vino a demostrar la promulgación de una Circular de 17 de enero de 1823 que no hacía sino recordar la necesidad de culminar todo cuanto se recogía en la Real Orden anterior.

Para el caso que nos ocupa, el plan de actuación de la Diputación provincial de Navarra consistió en el nombramiento de una comisión, compuesta por tres diputados, que se pusiera de acuerdo con las Diputaciones de las provincias vecinas en la demarcación de los límites fronterizos «con las observaciones que exigiesen la razón, la justicia y la conveniencia de los pueblos limítrofes»<sup>36</sup>.

Sin duda alguna, el curso de las negociaciones estuvo marcado –hasta la paralización de las mismas– por la crítica coyuntura de crisis bélica que desde unos meses a esa parte se venía atravesando. La respuesta del Jefe Superior Político de Logroño ante el inicio de los primeros contactos fue lo suficientemente elocuente, llegando a manifestar que «no podía tener efecto para entonces por las dificultades y peligros que ofrecía el País y que era indispensable aguardar a tiempos más favorables para poder atenderse a ese negocio con la exactitud y

34. La noticia era comunicada al Ayuntamiento de Tudela por carta desde Madrid de Josef Marzal, fechada el 2 de enero de 1822, quien además añade que «no ha habido lugar a innovarle [a la Comisión] por lo tocante a los demás pueblos de ese Partido que resultan separados de la Provincia y agregados a la de Zaragoza y Logroño. En A. M. T. Cartas históricas. Año 1820-1822.

35. *Idem*.

36. A. G. N. Libro de Actas de la Diputación Provincial de Navarra. Año 1821-1823. Sesión de 10 de febrero de 1823.

detención que pedía su gravedad y trascendencia»<sup>37</sup>. Estas palabras fueron definitivas, ya que «con este desengaño se detuvieron los comisionados para los demás puntos, por contemplar en ellos los mismos o mayores riesgos y estorbos».

En cambio, en la contestación al Gobierno donde se explicaban estas circunstancias especiales, la Diputación volvía a defender su postura, manifestada en el informe de 10 de septiembre de 1821, ya comentado, y recordaba así los perjuicios que resultan para los pueblos del sur del Ebro de su segregación de una provincia, como Navarra, que reunía «todas las proporciones que pueden apetecerse para una buena y pronta administración»: un territorio y una población no excesivamente grandes y una capital en el centro «con el que tienen todos los pueblos expeditas sus comunicaciones por medio de caminos abiertos y bastantes regulares».

Empero, tras la paralización del reseñado informe que debía elaborar la Diputación, vamos a asistir a la definitiva paralización casi inmediata del diseño arquitectónico liberal, propiciado por el devenir mismo de los acontecimientos políticos. La recién estrenada división provincial no tendrá otra vigencia que la del régimen constitucional, pues el 1 de octubre de 1823 Fernando VII, apenas recuperada la plenitud del poder, suscribió el decreto que declaraba nulos y de ningún valor todos los actos del Gobierno llamado constitucional. Esto significaba que la división administrativa de España se retrotraía al estado en que se hallaba en 1820, que era prácticamente el mismo de 1808.

## VI. La configuración definitiva de la provincia de Navarra

La muerte de Fernando VII a finales de septiembre de 1833 va a significar políticamente la desaparición del dique que estaba conteniendo la implantación del régimen parlamentario liberal. A partir de la fecha los acontecimientos se suceden rápidamente; la regencia recae en la reina María Cristina, y tan sólo días después de su nombramiento encomienda a su ministro de Fomento, Javier de Burgos, la nueva división del territorio español, que quedará finalmente y para la posteridad recogida en el Real decreto de 30 de noviembre de 1833. Este espacio de tiempo tan breve desde que surgió la idea hasta que vio su plasmación, hace suponer que Javier de Burgos partió, sobre todo, de la división de 1822 e introdujo en ella algunas modificaciones, teniendo en cuenta su particular ideología y asimismo las exposiciones y reclamaciones que sin duda debieron hacer las Diputaciones y Ayuntamientos interesados<sup>38</sup>.

Como se ve, la nueva división territorial se convirtió en un tema de primera importancia, tal y como lo fue para los constituyentes de Cádiz. Esta prioridad queda perfectamente reseñada en el preámbulo al mencionado Decreto, donde se recoge que «para que sea eficaz la acción de la Administración, debe ser rápida y simultánea» y se considera la división civil del territorio «como base de la Administración interior y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos»<sup>39</sup>.

37. De un oficio, de 12 de febrero de 1823, elevado al Gobierno para exponerle los motivos del retraso en la elaboración de su informe sobre los límites de la provincia de Navarra. En, A. G. N. Copiador de reales órdenes... *op. cit.*

38. CALERO AMOR, Antonio M.º: *op. cit.*, pp. 43-44.

39. MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario de Administración Española*. Madrid, 1886, Tomo IV, pp. 146-147.

El Decreto de 30 de noviembre de 1833 plantea la división administrativa sobre las mismas bases que se habían adoptado desde 1813, aduce los mismos fines –los de una mayor rapidez y eficacia– y, aunque sea de forma muy escueta, reconoce la deuda contraída con el legado de la división liberal<sup>40</sup>.

Sin embargo, y aunque sea de forma breve, hay que destacar que en la nueva división territorial se introducían sustanciales modificaciones con respecto a su precedente de 1822, permaneciendo invariable, eso sí, su carácter provisional. En primer lugar, se aprueba por el Gobierno, a quien competarán las futuras rectificaciones, no a las Cortes; en segundo lugar, la configuración provincial se basará sobre el respeto a la tradición histórica, partiendo de los antiguos reinos, que en la mayoría de los casos, y dada su extensión, se fraccionarán en provincias, y en tercer lugar el decreto –por su artículo 4.º– nacía con vocación de generalidad, ya que la división no atenderá únicamente al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda.

A pesar de que la división con el paso del tiempo ha sido tachada de artificial, geométrica o desigual, e incluso años después de su puesta en vigor era considerada como transitoria, insuficientemente preparada, adoptada con precipitación y llena de defectos e inconvenientes, nunca faltaron las voces que se alzaron en su defensa: «No censuremos con severidad la división territorial de 1833 –se dirá en 1865–, atendidas las circunstancias en que se hizo. Empezaba entonces la guerra civil: era necesario dar impulso a la administración, o para mejor decir, era necesario crearla»<sup>41</sup>.

A diferencia de lo que sucedió en 1822, la división de Javier de Burgos va a ser respetuosa con el territorio histórico de Navarra, en un afán de preservar íntegramente sus límites fronterizos tradicionales, desarrollando así en toda su amplitud el espíritu que encerraba el principio de historicidad al que ya hemos aludido. Los límites que se fijarán entonces son los que han llegado hasta nuestros días y se definían de la siguiente forma:

«Confina por el Norte con el reino de Francia y provincia de Guipúzcoa, por el Este con la de Zaragoza, por el Sur con esta misma y la de Logroño y por el Oeste con la de Alava. Sus límites son los mismos que tiene actualmente».

El deseo por dejar las cosas como estaban se pone una vez más de manifiesto en la permanencia de los enclaves, municipios pertenecientes a una provincia que sin embargo espacialmente se ubicaban en el territorio de otra. Este respeto constituye un argumento más sobre la presencia de la historia en la división de 1833. Así, contemplamos cómo Petilla de Aragón, antiguo baluarte del Reino de Navarra en el de Aragón, que se constituirá en un enclave navarro después de cesar por su disputa en el siglo XVIII, no modificará en nada su antiguo *status* de pertenencia y de esta forma quedará recogido en 1833.

Sin embargo, en un primer momento la reforma provincial no tuvo aplicación práctica en Navarra, pues subsistía en ésta la antigua organización foral. Sólo en 1836, con el restableci-

40. CASTRO, Concepción de: *La Revolución Liberal y los municipios liberales*. Alianza Universidad, Madrid, 1979, p. 61.

41. GOMEZ DE LA SERNA, Pedro: *Derecho político y administrativo. División de provincias*. «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1865, Tomo XXVII, p. 68.

miento de la Constitución de 1812 y la desaparición de las antiguas instituciones forales, podía entenderse realmente aplicable.

Para finalizar hay que significar que, a pesar de preservarse íntegramente su territorialidad, la puesta en vigor de este decreto significaba para Navarra el paso definitivo de reino a provincia, convirtiéndose por ende en una más de las 49 que recién se habían constituido, aunque, eso sí, con la tenencia de un régimen foral cuya existencia constituía, en opinión del propio Burgos, un obstáculo principal para la buena acogida y desarrollo de la administración que propugnaba<sup>42</sup>.

## VII. A modo de final

Después de 1833, la alteración directa de los límites provinciales era un hecho que podía consumarse en el futuro, desde el momento mismo en que la aprobación de las nuevas provincias se hacía con un confesado carácter provisional. En este sentido, habrá que esperar hasta 1863 para que la división provincial, a tenor de la ley de 25 de septiembre, comience a adquirir rigidez y cualquier modificación sólo pueda hacerse con carácter de ley.

A pesar de que la fisonomía que Navarra había adquirido tras la división de Javier de Burgos permaneció invariable a lo largo del Ochocientos, no faltaron sin embargo los intentos –como en años atrás– de segregar parte de su territorio con el fin de configurar espacialmente otras provincias.

En 1841, el general Espartero, coincidiendo con el ejercicio de su Regencia, va a restablecer para la provincia de Logroño los viejos límites de la división de 1822, que se diferenciaban sustancialmente de los que regían en la actualidad (que no eran otros que los reconocidos en 1833<sup>43</sup>). Por un Decreto de 12 de octubre mandaba restablecer los límites racionales asignados a la mencionada provincia por las Cortes en 1822 «atendiendo a la conveniencia pública y al mejor servicio del Estado»<sup>44</sup>. Entre otras cosas, esta reiterada modificación, además de afectar a determinados territorios pertenecientes a Soria y a Alava, suponía la pérdida para Navarra de una parte de aquellos municipios que a tenor de los recogido en el decreto de 27 de enero de 1822 quedaban incorporados a la provincia de Logroño, es decir, Aras, Castejón, Cintruénigo, Corella, Fitero y Viana.

Aunque la vigencia de esta medida fue breve, y el mencionado decreto dejó de tener efecto el 15 de noviembre, hay que significar una vez más la reacción institucional unánime que se produjo por parte de la Diputación y los pueblos afectados. Una actitud conjunta que no hacía sino recordar a aquella que tan sólo unos años antes se había manifestado en contra de un decreto de división provincial que suponía la fragmentación territorial de Navarra, y cuyos aspectos más sustanciales hemos recogido en estas páginas que ya terminan.

42. RODRIGUEZ GARRAZA, Rodrigo: *Navarra, de reino a provincia (1828-1841)*. Universidad de Navarra, Pamplona, 1968, pp. 170-171.

43. Para el conocimiento de este proyecto de Espartero de alterar una vez más los límites de Navarra, vid. MIRANDA RUBIO, F.: *op. cit.*, pp. 166-175.

44. Vid., *Gaceta de Madrid*, 13-X-1841, n.º 2554.

**Carlos SOLA AYAPE.** (Cáteda, 1966). Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Zaragoza. En 1992 fue Premio Extraordinario de Licenciatura. Autor de artículos y comunicaciones, es en la actualidad Becario de Investigación del Gobierno de Navarra en el Departamento de Geografía e Historia de la UPNA, donde realiza su tesis doctoral sobre el papel de los Vínculos y el abasto del pan en Navarra durante los siglos XIX y XX.

#### Laburpena

Hirurteko liberala deitutakoan zchar (1820-1823), eta, 1812ko Cadizko izpiritua gogoan hartuta dutela, Espainiako gizon liberalek lurralde mapa berria diseinatuko dute, hasi berria den aro konstituzionalaren proiektu politikoarekin bat datorrena. Mapa berri hori probintzi berrien osaketan datza, iraganetik hartutako zatiketa bertan behera uzteko eta, azkenean, administrazioari nahi bezalako arintasuna eta eraginkortasuna emateko.

Probintzi mapa berri hori, 1822eko urtarrilaren 27an bereretsi zuten Korteek, eta, Nafarroako mugaldetan sakoneko aldaketak izanzen dira, udalerrri askok lur dermio zabalak galduko baitituzte. Horrela bada, ondoko gauza hauek azaltzen dira, besteak beste, artikulua honetan: testuinguru historikoa, erreinu zaharra zatikatzeko saiakera eta Nafarroan gertatuko den erreakzio instituzionala.

