

# El Consejo Real de Navarra, entre el derecho del rey y las libertades del reino (1800-1836)

## INTRODUCCIÓN

La singular personalidad histórica del reino de Navarra en el conjunto de la Monarquía española se manifestó de una manera privilegiada en la configuración de sus instituciones jurídicas, tanto privadas como públicas. Entre estas últimas ocupó un lugar principal el Consejo Real de Navarra, cuyos orígenes se remontan a la Baja Edad Media<sup>1</sup>.

La evolución del Consejo de Navarra durante la Edad Moderna ha sido estudiada con el debido detenimiento y desde diferentes perspectivas por Fortún Pérez de Ciriza, Salcedo Izu, Martínez Arce y Sesé Alegre<sup>2</sup>. Quedaba por tanto todavía por estudiar los últimos años de existencia del Consejo, que coinciden, como no podía ser de otra manera, con las últimas décadas de vida del reino de Navarra. El interés que reviste para cualquier historiador del Derecho el análisis de los períodos de transición, como es el caso del primer tercio del siglo XIX, y sobre todo el deseo de colmar, aunque sea de una manera provisional en espera de la

---

<sup>1</sup> No es fácil establecer una fecha concreta de fundación del Consejo. En el Fuero General se hablaba ya de un «Consejo de los doce» (lib. 1, tít. 1, caps. 1 y 2). Vid. JOAQUÍN SALCEDO IZU, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964, 16.

<sup>2</sup> Vid. LUIS JAVIER FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, «El Consejo Real de Navarra entre 1494 y 1525», en *Homenaje a José María Lacarra*. Príncipe de Viana, Pamplona, 1986, 165-180; JOAQUÍN SALCEDO IZU, *El Consejo Real...*, op. cit.; MARÍA DOLORES MARTÍNEZ ARCE, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVII*, tesis doctoral inédita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Navarra, 1994; JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona, 1994.

realización de un estudio más detallado, esta laguna temporal en la historiografía sobre el Consejo Real de Navarra, me animaron a adentrarme en la investigación de sus últimos años de existencia. Resulta obligado, sin embargo, advertir sobre las pretensiones necesariamente modestas de este trabajo, que se limita, por un lado, a trazar las líneas generales de la historia externa del Consejo en las tormentosas aguas de la vida política de estos años y, por otro lado, a tratar de comprender su papel en la administración del reino y en la conservación y posterior derogación de los fueros y del régimen jurídico-público tradicional del reino de Navarra. No pretendo, por tanto, llevar a cabo un estudio exhaustivo de la organización, composición, atribuciones y funcionamiento del Consejo Real de Navarra, como los realizados por Salcedo Izu, Martínez Arce y Sesé Alegre para siglos anteriores y ello por dos razones: en primer lugar por la limitación siempre presente de tiempo y espacio y, en segundo lugar, porque no se observan variaciones sustanciales en la configuración institucional del Consejo respecto de la centuria anterior. Por ello, y con la finalidad de evitar repeticiones inútiles, me remito desde ahora a las obras ya citadas, sobre todo a la de Sesé Alegre por su mayor proximidad en el tiempo, para todos aquellos aspectos de tipo organizativo y funcional que experimentan habitualmente una evolución más lenta en el tiempo, sin perjuicio de que vuelva sobre ello cuando lo juzgue necesario para la comprensión de la exposición.

## I. VICISITUDES DEL CONSEJO DE NAVARRA EN EL SIGLO XIX

No es posible analizar el último período de la vida del Consejo de Navarra sin referir al mismo tiempo los acontecimientos más significados que jalonaron la historia de este reino en las postrimerías del Antiguo Régimen, y que afectaron de una manera directa o indirecta a la institución que se pretende estudiar. La misma existencia del Consejo aparece en todo momento ligada al mantenimiento del régimen foral de Navarra, y especialmente a la pervivencia de sus instituciones públicas: la Diputación, las Cortes y los demás tribunales del reino. A lo largo de estos años, como tendremos oportunidad de comprobar, este régimen peculiar de Navarra se vio permanentemente amenazado por el poder central, y ello tanto en los períodos de absolutismo real, como en los años en que rigió la Constitución de 1812. Por todo ello, parece especialmente importante exponer la evolución del Consejo en este tiempo sin desligarla de la historia de las demás instituciones públicas, y sobre todo, de la pugna que enfrentará a los principios del foralismo pactista navarro con las exigencias del absolutismo monárquico y del liberalismo decimonónico<sup>3</sup>. La ines-

---

<sup>3</sup> En este sentido afirma Mina Apat que «la suerte de los regímenes forales estaba ligada a la del Antiguo Régimen y éste iba a arrastrar en su desaparición a un orden institucional incompatible con la nueva forma de Estado que comenzaba a forjarse». Vid. MARÍA DE LA CRUZ MINA APAT, *Fueros y revolución liberal: crisis del Antiguo Régimen en Navarra (1808-1841)*, Madrid, 1983, 42. Para esta autora, el proceso de disolución del régimen foral navarro no puede explicarse únicamente acudiendo a la pugna de este reino con el poder central. Además, es preciso –según esta auto-

tabilidad social y política que caracterizó las últimas décadas del Antiguo Régimen en España afectó directamente, como no podía ser de otra manera, al Consejo de Navarra, por lo que su contextualización en este período histórico resulta, si cabe, aún más necesaria.

## 1. GODOY Y LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA

El siglo XIX no fue uno más en la historia de Navarra. Después de casi un milenio de existencia, Navarra se vio despojada de su condición de reino, quedando convertida en una provincia más del Estado español. Perdió, de esta manera, una parte sustancial de su Derecho histórico, el relativo a su organización pública. Conviene recordar, sin embargo, que los ataques al Derecho navarro por parte de la autoridad central no habían comenzado en este siglo. Ya en la centuria anterior, sobre todo a partir de los años setenta, los postulados uniformadores y centralistas que habían introducido los Borbones chocaron con las particularidades y exenciones del régimen foral navarro<sup>4</sup>. Especialmente durante el valimiento de Godoy, arreciaron los embates contra Navarra dirigidos a equiparar al antiguo reino con el resto de las provincias españolas.

Con especial preocupación e indignación recibieron las Cortes navarras una Real Orden de 1 de septiembre de 1796 que suprimía el derecho de sobrecarta y ordenaba la constitución de una Junta a la que se encomendaba el estudio del origen, causa y objeto de los fueros, al tiempo que disolvía la reunión de los Tres Estados en Cortes. Sin embargo, esta Real Orden no terminó de aplicarse y la institución de la sobrecarta siguió en vigor<sup>5</sup>. Otra cuestión distinta, que se abor-

---

ra— tener en cuenta los intereses principalmente económicos de la oligarquía navarra que presionó para integrar a Navarra en el Estado liberal español.

<sup>4</sup> Vid. Alfredo FLORISTÁN IMÍZCOZ, «Menosprecio y tergiversación de los fueros de Navarra a finales del Antiguo Régimen», en *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra* (Pamplona 1986). Como botón de muestra de la actitud del poder central frente a Navarra, Floristán comenta un informe de 1777 del influyente fiscal del Consejo de Castilla, Pedro Rodríguez de Campomanes, en el que se negaban los mismos fundamentos del régimen foral navarro. El fiscal defendía que los fueros no eran fruto del pacto entre el Reino de Navarra y el rey, sino el resultado de una mera concesión regia y, por tanto, podían ser revocados unilateralmente. Además, Campomanes afirmaba que la unión de Navarra a Castilla había sido accesorio. *Ibidem*, 61-62. Sobre el trasfondo político de este informe y su proceso de gestación, vid. JOSÉ MARÍA VALLEJO GARCÍA-HEVIA, *La Monarquía y un ministro, Campomanes*, Madrid, 1997, 409-415.

<sup>5</sup> Vid. RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona, 1968, 17. Este autor transcribe un extracto de una carta dirigida a Godoy por Zamora, su agente en París, que refleja con bastante claridad el espíritu que inspiraba las actuaciones del valido contra el régimen foral navarro. Entre otras cosas, Zamora afirmaba: «... si a esta paz —la de Basilea— sigue-se la unión de las Provincias (Vascongadas y Navarra) al resto de la nación, sin las trabas forales que las separan y hacen casi un miembro muerto del reino, habría VE hecho una de aquellas grandes obras que no hemos visto desde el Cardenal Cisneros al gran Felipe V. Estas épocas son las que se deben aprovechar para aumentar los fondos y la fuerza de la Monarquía». A. CAMPIÓN, *Discursos políticos y literarios*, Pamplona, 1907, 261. *Ibidem*.

dará en su momento, fue el grado de cumplimiento por parte del Consejo de las exigencias de esta institución secular<sup>6</sup>.

La Real Orden de 1 de septiembre de 1796 sólo fue el primer capítulo de una serie de medidas adoptadas por Godoy para someter a Navarra a las exigencias del poder central en dos puntos esenciales: las contribuciones y las quintas<sup>7</sup>. Si bien esta política del valido se vio apoyada y acompañada por toda una construcción doctrinal sobre el poder soberano del rey<sup>8</sup>, en el fondo obedecía a la necesidad de solucionar los graves problemas derivados de la guerra con Francia, para lo cual era preciso obtener los máximos recursos posibles de los territorios que hasta ese momento habían gozado de un régimen privilegiado.

Con el fin de dar cauce, dentro del Derecho navarro, a las exigencias contributivas del Gobierno central se convocaron las Cortes de 1801, donde debía aprobarse el correspondiente donativo. La Diputación pretendía de esta manera salvar, aunque fuera formalmente, uno de los fundamentos más preciados de su régimen foral, evitando así la creación de un precedente que podría resultar peligroso para el futuro<sup>9</sup>. Con carácter previo a su convocatoria, el Consejo de Navarra emitió un informe acerca de su oportunidad, en el que ponía en evidencia los graves motivos que se oponían a su celebración. En este sentido, el Consejo destacaba que todavía no se había entregado el servicio aprobado en las últimas Cortes. Además, las ciudades que enviaban diputados no se hallaban en condiciones de pagar las dietas de sus representantes, debido al estado de miseria en que había quedado el reino tras la última guerra. A pesar de todo, el Consejo se mostró favorable a la convocatoria de Cortes por un tiempo limitado de dos o tres meses, con la finalidad principal de

---

<sup>6</sup> El derecho de sobrecarta o pase foral actuaba como instrumento de control de la adecuación de la legislación real al Derecho navarro. Se concedía por el Consejo de Navarra, después de oír el parecer de la Diputación del reino. Su origen se remonta a las Cortes de Sangüesa de 1561, aunque probablemente antes de esta fecha se ejercitaba ya este derecho. Vid. JOAQUÍN SALCEDO IZU, «Historia del derecho de sobrecarta en Navarra», en *Príncipe de Viana*, XXX, 1969, 257.

<sup>7</sup> Rodríguez Garraza realiza una completa exposición de las sucesivas afrontas que Navarra padeció a consecuencia de la política abolicionista de Godoy. Vid. RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, op. cit. 17-27. Para este autor «la política antiforal de Godoy no puede ser más patente. Hizo lo que pudo, y fue mucho: abrió el camino para la abolición total del reino de Navarra. Es continuador de la política centralista de los Borbones del XVIII. Éstos acabaron con las constituciones de los reinos de la antigua Corona de Aragón, y Godoy hizo todo lo posible por conseguirlo en Navarra y Vascongadas». *Ibidem*, 27. Vid., de este mismo autor *Tensiones de Navarra con la Administración central (1778-1808)*, Pamplona, 1974, 239-301.

<sup>8</sup> En este contexto se enmarca la elaboración en 1800 del tomo primero del *Diccionario Geográfico-Histórico* editado por la Real Academia de la Historia dos años después donde, frente a las tesis pactistas que sometían al rey a la observancia del Derecho del reino, se defendía el carácter gracioso de los fueros. En este sentido, el diccionario de la Academia de la Historia afirmaba: «No habiendo llamado los navarros al rey católico, y careciendo de fuerzas para sostener sus leyes, admitieron al ejército del rey después de una ligera resistencia, y baxo las condiciones que este tuvo a bien otorgarles por su beneficencia, y por creerlas útiles al bien del Estado, rechazando las que no le parecieron convenientes. Así la obligación que hacen los reyes es voluntaria en su raíz, y voluntario su juramento, y no nacido de otra causa extraña que precise a su observancia». *Diccionario geográfico-histórico de España*, RAH, t. II, Madrid 1802, 142.

<sup>9</sup> ALFREDO FLORISTÁN IMÍZCOZ, *La Monarquía española y el Gobierno del reino de Navarra, 1512-1808*, Pamplona, 1991, 285.

aprobar en forma de donativo las contribuciones que el rey exigía de Navarra<sup>10</sup>. A instancias de la Diputación, Carlos IV accedió a la celebración de las Cortes, que se abrieron el 20 de mayo de 1801. Tan sólo duraron veinte días, al cabo de los cuales se concedió a la Diputación la facultad de aceptar, con algunas condiciones, el donativo sin necesidad de someterlo a la aprobación de los Tres Estados<sup>11</sup>.

Los años que mediaron hasta la entrada de las tropas de Napoleón en España supusieron para Navarra un continuo forcejeo con el poder central para conseguir el respeto de los fueros y, especialmente, de su particular régimen fiscal. La caída del valido y el comienzo de la Guerra de la Independencia terminarían con este ataque sistemático al Derecho foral navarro y abrirían una nueva etapa para el reino, no exenta de peligros y amenazas<sup>12</sup>.

El 6 de febrero de 1808, el general D'Armagnac penetraba con una columna de soldados en territorio navarro, apoderándose el día 17 de ese mes de la capital. La reacción primera de la Diputación fue solicitar la calma en las poblaciones navarras. En esta misma línea, propuso la creación de una Junta de Paz, que estuviera integrada por dos ministros del Consejo, dos de la Corte, dos regidores de la ciudad o prebendados de la catedral, dos diputados y otras dos personas elegidas por el virrey, a lo que se opuso el Consejo por entender que esta Junta era contraria a las leyes del reino y, además, asumiría competencias propias de los tribunales<sup>13</sup>. En este caso, fue el Consejo quien salió garante del Derecho navarro frente a las pretensiones de la Diputación, si bien aquél defendía al mismo tiempo sus propios intereses corporativos.

Dos días después de la entrada de D'Armagnac en Pamplona, se hacía pública la convocatoria de 150 diputados que debían reunirse en Bayona el 15 de junio siguiente. La Diputación nombró a dos representantes que acompañarían al obispo de Pamplona a esta asamblea. De esta manera, forzada por las circunstancias, la Diputación transigía en un acto que implicaba la negación del singular régimen político de Navarra. Aun cuando la Constitución de Bayona remitiría a unas futuras Cortes la determinación del *status* político de este reino, la participación de diputados navarros en la Asamblea suponía de hecho una negación de la condición de reino con Cortes propias que ostentaba Navarra<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Informe del Consejo de 7 de noviembre de 1800. Archivo General de Navarra (AGN), Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 23. La preocupación del Consejo por reducir el tiempo de reunión de Cortes no era una novedad y además era compartida por el rey y las autoridades reales en Navarra. En una instrucción secreta dirigida al virrey Bucareli con motivo de las Cortes de 1780, Carlos III le instaba a que limitase a dos meses el tiempo de reunión. Asimismo, en un informe de 20 de octubre de 1782 elaborado por el nuevo virrey, Manuel Azlor y Urriés, el obispo de Pamplona y el regente del Consejo se calificaban las Cortes de inútiles y caras, gravosas a los pueblos y, por ello, *perjudiciales a la real hacienda*. Vid. ALFREDO FLORISTÁN IMÍZCOZ, *La Monarquía española...*, op. cit. 260-261. El subrayado es nuestro.

<sup>11</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Tensiones...*, op. cit. 267-269.

<sup>12</sup> Para algunos autores, la Guerra de la Independencia evitó la asimilación de Navarra al resto de la Monarquía. Vid., entre otros, RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Tensiones...*, op. cit. 240.

<sup>13</sup> FRANCISCO MIRANDA RUBIO, *La Guerra de la Independencia en Navarra. La acción del Estado*, Pamplona, 1977, 55-56.

<sup>14</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, op. cit. 28.

A finales de agosto de ese mismo año de 1808, la Diputación, presionada por el general francés para que aprovisionase a su ejército, abandonó Pamplona y se refugió en Tudela, disolviéndose finalmente al ser tomada esta ciudad por los franceses, después de vagar durante un tiempo por Aragón y La Rioja. Por su parte, el Consejo siguió en un primer momento desempeñando sus funciones en medio de la inestabilidad política y social generada por la guerra. Dada la situación de incertidumbre creada por la invasión francesa, y su condición de institución dependiente del rey, el Consejo se vio obligado a consultar a los poderes centrales sobre la actitud a adoptar frente a las nuevas autoridades y, en su caso, sobre su salida de la ciudad. Así, el 8 de agosto de 1808, Ramón Giraldo, fiscal del Consejo, exponía en una carta dirigida a la Cámara de Castilla cuál había sido la actuación del Consejo de Navarra frente a los invasores y solicitaba instrucciones sobre el traslado del Supremo Tribunal del reino a otra ciudad. Entre otras cosas, Giraldo explicaba que, a pesar del dominio de la ciudad por las tropas francesas desde el mes de febrero anterior,

«no se ha reconocido ni proclamado otra autoridad, ni dominación, que la de nuestros legítimos y verdaderos soberanos, y —continuaba el fiscal— han quedado sin efecto alguno quantas órdenes se han comunicado en contrario sobre el particular al Consejo de Navarra, no dándoles la sobrecarta que se requiere para su cumplimiento según la legislación de este reino»<sup>15</sup>.

La Cámara no consideró oportuno pronunciarse sobre la traslación del Consejo, y le dejó plena libertad para decidir, según su «prudente discreción», la adopción de las medidas que considerase oportunas para garantizar su seguridad en unas circunstancias ciertamente difíciles<sup>16</sup>. Todo parece indicar que el Consejo decidió continuar en Pamplona pendiente de la evolución de los acontecimientos. Sin embargo, el dominio de la ciudad por parte de los franceses se iba consolidando y, en los meses de septiembre y octubre de ese mismo año, la mayor parte de los ministros y un buen número de subalternos decidieron abandonar Pamplona y pasarse a la zona dominada por los ejércitos que combatían a Napoleón. De los consejeros, sólo uno, José María Galdeano, se sometió al Gobierno francés, siendo recompensado por ello con el cargo de regente del Consejo en 1809. Por su parte, entre los alcaldes de Corte, únicamente Antonio Cortés permaneció fiel al nuevo Gobierno, siendo promovido en 1809 a la plaza de alcalde de casa y corte en Madrid.

La aceptación del nuevo régimen fue mejor acogido entre los cargos subalternos del Consejo. Todos los secretarios, un relator del Consejo (Joaquín Ferrer) y dos de la Corte (José Echeverría y Francisco Javier Cuadrado) se mantuvieron en sus plazas durante la dominación francesa<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> AHN, Estado, leg. 6397 (1).

<sup>16</sup> Contestación de la Cámara de Castilla a Giraldo, de 29 de agosto de 1808. *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Vid.* Informe remitido el 15 de julio de 1814 por el obispo de Pamplona a la Cámara de Castilla (en cumplimiento de una Real Orden de 26 de junio de 1814) sobre la actuación de los ministros y subalternos del Consejo en 1808. El autor de este informe es una persona de la confianza del obispo, cuyo nombre no se revela, posiblemente por las acusaciones que lanza sobre la conducta

La dispersión o fuga de los ministros y subalternos del Consejo y Corte provocó la suspensión de las funciones de este tribunal, que fue sustituido en el mes de mayo de 1809 por un nuevo Consejo nombrado por el Gobierno «intruso». No resulta acertado, por tanto, afirmar que el Consejo se mantuvo sumiso a los invasores franceses, y mucho menos contraponer su actitud frente al Gobierno francés a la observada por la Diputación<sup>18</sup>.

La llegada del general Reille trajo consigo la constitución, mediante Decreto de 4 de agosto de 1810, de una nueva Diputación con la única finalidad de distribuir los repartimientos extraordinarios de guerra<sup>19</sup>. También restituyó, como ya ha sido señalado, el Consejo Real y la Corte Mayor<sup>20</sup>. En el resto de Navarra, que era territorio controlado por Espoz y Mina se creó, por orden de este caudillo, un tribunal denominado Auditoría de Navarra, que conocía de los asuntos de justicia que anteriormente eran competencia del Consejo, de la Corte Mayor y de la Cámara de Comptos<sup>21</sup>.

Con todo, el peligro mayor que se cernía sobre el régimen foral navarro provenía del otro extremo de la Península, donde unos centenares de diputados reunidos en Cádiz debatían la aprobación de la primera Constitución liberal española. De entrada, la participación de diputados navarros en esta asamblea planteaba serios problemas de compatibilidad con el peculiar régimen jurídico-político del reino al que representaban, dotado de Cortes propias que debían ser convocadas periódicamente por el rey. Así lo debió entender la Diputación cuando recibió un oficio del secretario de la Junta de Legislación y Comisión de Cortes solicitando el nombre de los navarros que actuarían de diputados en las Cortes que se proyectaban reunir en Sevilla. La Diputación eludió la responsabilidad de proceder directamente al nombramiento de estos comisarios apelando a la crítica situación en que se encontraba a causa de la guerra. Sin embargo, autorizó la elección por parte de la citada Junta de aquellos navarros que juzgase más a propósito para desempeñar este mandato representativo. Unos años más tarde, en 1813, la Diputación reunida en Estella designaría los tres representantes navarros en las Cortes<sup>22</sup>.

---

personal y las incapacidades profesionales de algunos de los que trabajaban en el Consejo en aquella época. Vid. También un informe de 18 de julio de 1814 elaborado por Pascual Rodríguez de Arellano, consejero de Navarra, sobre el mismo asunto. AHN, Estado, leg. 6397 (2).

<sup>18</sup> Vid. JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, op. cit. 88-89.

<sup>19</sup> HERMILO DE OLÓRIZ, *Navarra en la Guerra de la Independencia. Biografía del guerrillero D. Francisco Espoz (Espoz y Mina) y noticia de la abolición y restablecimiento del régimen foral*, Pamplona, 1910, 60-62.

<sup>20</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, op. cit. 32-33.

<sup>21</sup> Las actuaciones de este nuevo tribunal no fueron siempre bien recibidas por los pueblos, sobre todo tras la retirada de las tropas francesas y la restauración de la normalidad institucional en el reino. El 30 de julio de 1814, el pueblo de Estella dirigía una representación al rey quejándose de los procedimientos de la Auditoría de Guerra y sobre todo del enjuiciamiento por parte de ésta de causas entre paisanos, lo cual era contrario al Derecho de Navarra. Unas semanas antes, Estella había solicitado del rey que sus naturales fueran juzgados por los tribunales del reino y no por la Auditoría de Guerra. AHN, Estado, leg. 6397 (2).

<sup>22</sup> MARÍA CONCEPCIÓN LABORIE ERROZ, «Navarra ante el constitucionalismo gaditano», en *Príncipe de Viana*, XXIX, 1968, 21-22.

Aun cuando los constituyentes de Cádiz manifestasen que la nueva Constitución recogía fidelísimamente las leyes fundamentales de la tradición histórica de los distintos reinos de España, lo cierto es que el espíritu que la animaba, materializado en sus distintos artículos, suponía una clara ruptura con el pasado, y en lo que a nosotros interesa, con los regímenes forales de Navarra y de los territorios vascos<sup>23</sup>. Al menos desde un punto de vista teórico, los principios que sustentaban toda la regulación constitucional, como es el caso del principio de igualdad, no resultaban compatibles con la existencia de regímenes privilegiados<sup>24</sup>. Sin embargo, las circunstancias históricas por las que atravesaba el país obligaban a los constituyentes a disfrazar su discurso revolucionario con el ropaje del respeto a la tradición y a las leyes fundamentales de la Monarquía española<sup>25</sup>. Agustín de Argüelles en el discurso preliminar a la Constitución de 1812 afirmaba que «cuando la Comisión dice que en su proyecto no hay nada nuevo, dice una verdad incontrastable, porque realmente no lo hay en sustancia»<sup>26</sup>. Ahora bien, Argüelles aclaraba que la Comisión no se había atenido al tenor literal de las leyes fundamentales de los distintos reinos, sino que había procurado penetrar en su «índole y espíritu»<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Con trágico acento exponía Olóriz la afrenta que suponía para el régimen navarro la aprobación de la Constitución de Cádiz: «Mientras el pueblo navarro sufría la dura opresión del enemigo, haciendo todo género de sacrificios antes de rendirle vasallaje...; mientras estos sucesos abrumaban a nuestra patria infeliz, desangrada y empobrecida, las Cortes españolas reunidas en Cádiz y en las cuales Navarra no tenía legítima representación, atribuyéndose facultades de que carecían, traspasando los límites de su jurisdicción y obrando con agravio manifiesto de la justicia, decretaban ¡oh ingratitud sin nombre!... la extinción de nuestras leyes, de nuestros derechos y de nuestra soberanía, reduciendo a la nada el pacto consagrado por los siglos». *Vid.* HERMILIO DE ODÓRIZ, *Navarra en la guerra...*, *op. cit.* 287.

<sup>24</sup> Para Artola, «la incompatibilidad entre el régimen constitucional definido en Cádiz y el régimen foral vigente en el País Vasco es una consecuencia ineludible del postulado de la igualdad de derechos de todos los ciudadanos». Lo mismo se podría afirmar de Navarra. *Vid.* MIGUEL ARTOLA, *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Madrid, 1978, 169.

<sup>25</sup> JOAQUÍN VARELA SUANCES, «Los modelos constitucionales en las Cortes de Cádiz», en FRANÇOIS-XAVIER GUERRA, *Revoluciones hispánicas. Independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, 1995. Acerca de la utilización del discurso sobre las leyes fundamentales en la elaboración de la Constitución de Cádiz, *vid.* FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, «Génesis de la Constitución de 1812. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», en *AHDE*, LXV, Madrid, 1985, 13-102.

<sup>26</sup> Para Nieto, los constituyentes de Cádiz trataron de salvar la contradicción en que habían incurrido al aprobar una Constitución que se inspiraba en los mismos principios que el pueblo español combatía, con «la burda falsificación de una herencia tradicional absolutamente fabulada». ALEJANDRO NIETO, *Los primeros pasos...*, *op. cit.* 66. En mi opinión, de esta mitificación y manipulación de la tradición histórica realizada por los constituyentes de Cádiz no puede colegirse su falta de sinceridad o mala fe, si bien ésta es una cuestión ciertamente difícil de dilucidar, que excede, además, los límites de este trabajo. Sobre este tema *vid.* los artículos citados de Tomás y Valiente, y Varela Suances, y la bibliografía allí citada.

<sup>27</sup> AGUSTÍN DE ARGÜELLES, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Introducción de LUIS SÁNCHEZ AGESTA, Madrid, 1981, 76-77. En este mismo sentido, señalaba Argüelles que había sido necesario «entresacar con gran cuidado y diligencia las leyes puramente fundamentales y constitutivas de la Monarquía de entre la prodigiosa multitud de otras leyes de muy diferente naturaleza, de espíritu diverso y aun contrario a la índole de aquéllas». *Ibidem*, 75. Para Suárez resulta patente que «las Cortes no pretendieron continuar la Monarquía del despotismo ilustrado, ni la anterior de los Austrias (...). Más bien establecieron un régimen nuevo, sin tradición ni precedente alguno



En esta tradición «nacional» que los constituyentes pretendían continuar, la Constitución histórica del reino de Navarra, en la medida en que se había mantenido viva hasta ese momento, ocupaba un lugar privilegiado. Argüelles no dudaba en definirla como un «testimonio irrefragable contra los que se obstinan en creer extraño lo que se observa hoy en una de las más felices y envidiables provincias del reino». Además de destacar los mecanismos que este régimen preveía para controlar la adecuación de las normas dictadas por el rey al Derecho del reino, Argüelles afirmaba que la autoridad judicial era independiente del poder del Gobierno y los pleitos finalizaban en el Consejo de Navarra sin que pudieran resolverse en ningún caso en la Corte<sup>28</sup>. Se trataba, sin embargo, de una manipulación, consciente o inconsciente, del régimen jurídico público de Navarra, que no era una provincia, sino un reino cuyo máximo tribunal realizaba importantes funciones de gobierno. Además, a pesar de las protestas de las Cortes, habían sido frecuentes hasta ese momento los pleitos del reino juzgados por tribunales de la Corte.

A pesar de este discurso historicista, resultaba patente que los postulados liberales que inspiraban la obra reformista de Cádiz se avenían mal con las instituciones del Antiguo Régimen, como era el caso de las Cortes de Navarra, formadas por estamentos, o el mismo Consejo Real de Navarra, órgano de justicia y gobierno, con capacidad legislativa<sup>29</sup>. La realidad se encargaría de demostrar la incompatibilidad radical que existía entre la nueva Constitución y el viejo reino.

La ocupación francesa de Pamplona retrasó la entrada en vigor de la Constitución de Cádiz en la capital navarra. El 31 de octubre de 1813 el general Casan, gobernador de esta plaza, se vio obligado a rendirse ante las tropas aliadas mandadas por Anglona y España. El acto solemne de jura de la Constitución de Cádiz se realizó el 13 de noviembre en la plaza del Castillo. En la jura participaron el Ayuntamiento y la Diputación Provincial, que había sido creada el 26 de septiembre anterior<sup>30</sup>. Para Laborie Erroz sólo un exceso de patriotismo explica que Navarra se prestara a jurar una Constitución que no respetaba su peculiar régimen foral. Aduce también en descargo de la Diputación la ocupación de Navarra por las tropas de la Regencia, lo que hacía difícil oponerse al nuevo régimen<sup>31</sup>. A partir de este momento, y hasta la restauración absolutista de Fernando VII, Navarra se veía sujeta a las disposiciones de la Constitución de 1812, en la que no tenían cabida las tradicionales instituciones del reino, ni los antiguos tribunales reales. El artículo 236 de la citada Constitución establecía que el único Consejo del rey era el Consejo de Estado. Además, los artículos 271 y 272

---

en el pasado español, pero –según parece estar demostrado y no sólo en el orden político– con un claro precedente francés, tanto en el plano teórico como en el de la ejecución». FEDERICO SUÁREZ VERDAGUER, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1982, 126.

<sup>28</sup> AGUSTÍN DE ARGÜELLES, *Discurso...*, *op. cit.* 74.

<sup>29</sup> El ejercicio por parte de los jueces de funciones ejecutivas y judiciales se consideraba una consecuencia de la «lamentable confusión de principios a que había venido a parar el verdadero estudio de la jurisprudencia». *Ibidem*, 97.

<sup>30</sup> JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona, 1968, 91 y 100, núm. 186.

<sup>31</sup> MARÍA CONCEPCIÓN LABORIE ERROZ, «Navarra...», *op. cit.* 40.

preveían la formación de Audiencias, cuyo número se determinaría en el momento de llevar a cabo la división del territorio español en provincias<sup>32</sup>. No había lugar, por tanto, a la permanencia en Navarra de una institución como el Consejo diseñada siguiendo patrones del Antiguo Régimen.

Con fecha de 8 de noviembre de 1813 el jefe político, Miguel Escudero, ordenó la creación de una Audiencia Territorial, integrada por tres magistrados y un fiscal, que administrase justicia, de acuerdo con lo que preveía el texto constitucional, hasta que la Regencia procediese al nombramiento definitivo de los ministros que debían formar este tribunal<sup>33</sup>. Según la Orden de su constitución, la Audiencia Territorial de Pamplona debía instruir y sentenciar en segunda instancia las causas civiles y criminales que fuesen contenciosas y pertenecientes al conocimiento de las Audiencias Territoriales y, en primera instancia, las causas de infidencia y aquéllas que fuesen de su privativo conocimiento<sup>34</sup>.

La vida de la recién creada Audiencia fue bastante efímera. Apenas transcurridos unos meses, la Regencia disolvió, mediante Orden de 17 de febrero de 1814, la Auditoria instaurada por Mina y la Audiencia constituida por iniciativa del jefe político, y remitió las causas pendientes en estos tribunales a los jueces correspondientes según lo dispuesto en una ley aprobada en Cádiz el 9 de octubre de 1812<sup>35</sup>.

Al tiempo que Miguel Escudero creaba la Audiencia Territorial, el ministro de Gracia y Justicia ordenaba al Consejo de Estado que propusiese las personas idóneas para ocupar las plazas de magistrados de la Audiencia que la Constitución disponía que se estableciese en Pamplona. El 28 de marzo de 1814 eran nombrados los magistrados y fiscales que debían integrar este Tribunal, aunque nunca llegarían a tomar posesión de sus plazas<sup>36</sup>. El retorno de Fernando VII y la promulgación de su célebre Decreto de 4 de mayo de 1814 dejó sin efecto todo lo actuado por las Cortes de Cádiz, y restauró en España el régimen monárquico anterior a 1808. En Navarra este decreto abría las puertas al restablecimiento de sus instituciones.

Con esta finalidad, el general Javier de Elío y su hermano Joaquín, miembro de la Diputación Provincial, entregaron al rey un escrito, con fecha de 20 de

---

<sup>32</sup> *Id.*, los citados artículos en JAVIER HERVADA y JOSÉ M. ZUMAQUERO, *Textos constitucionales españoles (1808-1978)*, Pamplona, 1980.

<sup>33</sup> Escudero designó como magistrados a Pascual Rodríguez de Arellano, Vicente Carasusan y a Felipe Martínez Morentín, y como fiscal a Manuel Subiza. Unos días más tarde, nombró también para completar la plantilla de la Audiencia a Manuel Arvizu, auditor general de la División de Espoz y Mina, AHN, Estado, leg. 6397 (2).

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Id.* Decreto del ministro de Gracia y Justicia, de 23 de septiembre de 1813, que ordenaba al Consejo de Estado que propusiera sujetos para las plazas de magistrado de la Audiencia de Navarra, y mantenía en las suyas al regente Fernando Melgarejo, a Juan Sáenz de Tejada y a los oidores Joaquín Antonio Rada y Pascual Rodríguez de Arellano. AHN, Estado, leg. 6397 (2). Los magistrados nombrados por el Decreto de 28 de marzo de 1814 fueron: Francisco Ibáñez, Santiago Suso y Anda, Vicente Galvo, Manuel José de Arvizu, Lucas Gómez Negro, Martín Gaztañaga, Francisco Rodríguez Biedma, Miguel Antonio Rodrigo y Pedro Boado Sánchez. Para ocupar las fiscalías se designaron a Felipe Baráibar de Haro y a Juan Ramón Matute. AHN, Estado, leg. 6397 (2).

marzo de ese año, en el que solicitaban, en nombre de ésta, la reposición de la Constitución particular de Navarra, al tiempo que trataban de justificar el comportamiento de la Diputación durante la ocupación francesa. Para los hermanos Elío, el reino había adoptado una actitud de pasiva tolerancia hacia los invasores con la finalidad de evitar una guerra civil. Unos meses más tarde, el 14 de julio de 1814, Joaquín de Elío remitía al rey el acta que recogía el juramento prestado por Fernando VII como príncipe heredero en el año 1799 a los fueros de Navarra, y solicitaba de nuevo su reposición<sup>37</sup>. La situación institucional en Navarra en esos momentos era ciertamente anormal. Las autoridades constitucionales habían cesado. La Diputación del reino, por iniciativa propia, se había constituido de nuevo, pero el resto de instituciones privativas de Navarra todavía no habían sido restauradas. Este estado de cosas se normalizó tras una Real Orden de 17 de julio de 1814 que restableció el cargo de virrey y capitán general, y ordenó la constitución de la Diputación del reino (que de hecho estaba ya funcionando) y de los tribunales, tal y como se hallaban constituidos en 1808<sup>38</sup>. De esta manera, el triunfo del Antiguo Régimen sobre el constitucionalismo liberal trajo consigo la restitución del Consejo Real de Navarra, que volvía a ocupar en el reino el lugar que durante siglos le había correspondido. Finalmente, Fernando VII decidió confirmar los fueros y leyes de Navarra mediante la promulgación de un Decreto de 14 de agosto de ese año<sup>39</sup>.

La reposición del Consejo de Navarra vino precedida, como había sido costumbre, por la correspondiente consulta de la Cámara de Castilla al rey, de 22 de agosto de 1814, proponiendo tres nombres por cada plaza vacante. De los antiguos ministros se mantenía a Fernando Melgarejo como regente, y a Pascual Rodríguez y Joaquín de Rada como oidores. Quedaban, pues, nueve plazas del Consejo y Corte por cubrir, y a éstas se redujo la propuesta de la Cámara: dos oidores nacionales (o sea navarros) y dos extranjeros del Consejo; tres alcaldes nacionales y uno extranjero de la Corte, y un fiscal<sup>40</sup>. La restitución y composición del Consejo fue precedida de la consiguiente purga de los antiguos ministros y subalternos que habían colaborado con el invasor francés, y alguno de ellos, como el oidor José María Galdeano, tras el preceptivo proceso criminal, fue deportado a Francia.

## 2. LA RESTAURACIÓN FERNANDINA, LAS CORTES DE 1817-1918 Y EL CASO RIVED

El período que se abrió con el restablecimiento del absolutismo monárquico no supuso, como hubieran deseado muchos navarros, un tiempo de bonanza

---

<sup>37</sup> AGN, Reino, Legislación y contrafueros, leg. 33, carpeta 33.

<sup>38</sup> AGN, Reino, Negocios Diputación, leg. 3, carpeta 14.

<sup>39</sup> Hermilio DE OLÓRIZ, *Navarra en la guerra...*, *op. cit.* 299 y RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 37.

<sup>40</sup> Mediante Decreto de 25 de agosto de 1814, el rey nombró oidores del Consejo a Francisco Cándido de Paz, Martín Xavier Múzquiz (plazas de nacionales), Ramón María Lleopart y San-

para su régimen particular. Se restituyeron, como hemos visto, las instituciones propias, pero el reino hubo de luchar, especialmente a través de la Diputación, para preservar incólumes sus privilegios y libertades. Estos años, que aparecen marcados por la celebración de las Cortes de 1817-1818, presidieron también diversos enfrentamientos entre el Consejo y las demás instituciones públicas, incluido el virrey.

El origen del conflicto con el representante del rey en Navarra fue una petición que el Consejo le dirigió para que le consultara siempre las concesiones de gracias y moratorias, de manera que se evitasen concesiones contrarias a Derecho y se agilizase, al mismo tiempo, el procedimiento de otorgamiento de estas mercedes. De esta manera, el Consejo –argumentaba éste– podría otorgar la sobrecarta con conocimiento de causa<sup>41</sup>. El virrey no accedió a la petición, que obedecía –en su opinión– a la actitud adoptada por el Consejo desde su reinstauración de apartarse de las costumbres que se habían practicado anteriormente. También le acusó de no guardar la debida armonía con su presidente<sup>42</sup>. Se estaba preparando el terreno para que estallase un conflicto institucional, aunque en este caso el desacuerdo no pasó de un intercambio de cartas defendiendo cada uno su postura.

De mayor envergadura fue el conflicto que enfrentó al Consejo con la Diputación. Todo comenzó con la reclamación que un prestamista, llamado Francisco Rived, realizó a ésta de unas cantidades de dinero que en los primeros meses de 1814 había adelantado para el aprovisionamiento de las tropas acantonadas en Pamplona<sup>43</sup>.

Finalizado el breve período constitucional, y sustituida la Diputación Provincial por la tradicional del reino, Rived dirigió una representación al virrey Ezpeleta, con fecha de 18 de noviembre de ese mismo año, reclamando el cobro del préstamo realizado. El virrey, después de solicitar el parecer de la Diputación, resolvió que Rived debía reclamar su derecho ante los tribunales de justicia.

La demanda interpuesta por Rived ante la Corte Mayor solicitaba la condena de la Diputación al pago de los 245.018 reales adelantados a petición de la extinguida Diputación Provincial. Por tanto, la reclamación no se dirigía contra

---

tiago de Suso y Anda (plazas de extranjeros); alcaldes de la Corte, con plaza de navarro, a Fermín Sanz y López, Manuel Arvizu y Pedro Lapuerta, y con plaza de extranjero a Francisco Martínez Marchamado; como fiscal designó a Juan Ramón Matute. *Id.*, la consulta de la Cámara y el consiguiente Decreto de nombramiento en AHN, Estado, leg. 6397 (2). Como puede verse, algunos de los nuevos oidores, en concreto Santiago de Suso y Anda, y Manuel Arvizu, habían sido nombrados unos meses antes magistrados de la Audiencia Territorial. Otros, como es el caso de Francisco Ibáñez, serían nombrados consejeros un tiempo después (Ibáñez sustituiría a Joaquín Antonio de Rada en 1816). *Ibidem*.

<sup>41</sup> Consejo de Navarra al virrey Ezpeleta, 9 de febrero de 1815. AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, leg. 36. Esta petición la reiteró el Consejo el 17 de febrero de ese mismo año.

<sup>42</sup> Consejo de Navarra al virrey Ezpeleta, 27 de febrero de 1815. *Ibidem*.

<sup>43</sup> Sobre Rived y el negocio de abastecimiento de las tropas *vid.* JOSEBA DE LA TORRE, *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica. Financiación bélica y desamortización civil*, Madrid, 1991. De este comerciante afirma de la Torre que constituía «un ejemplo paradigmático en el enriquecimiento por medio de asistir al ejército al margen de los vaivenes políticos». *Ibidem*, 57.

quienes debían haber satisfecho en su día esta cantidad, que eran los pueblos deudores, sino contra la recién reinstaurada Diputación, que en caso de satisfacer este pago podría, a su vez, repetir contra los citados pueblos.

Como era de esperar, la Diputación alegó que no podía subrogarse en lugar de la extinta Diputación Provincial, y amparándose en la más estricta legalidad foral, expuso además que carecía de poderes para responder a la demanda, pues no gozaba de la debida autorización de los Tres Estados. Tampoco los miembros de la extinguida Diputación provincial quisieron hacerse cargo de la demanda, alegando que no podían responder personalmente de lo actuado por la Diputación en cuanto tal. Finalmente, la Real Corte dictó sentencia condenando a la Diputación del reino a exigir de los pueblos deudores el pago de las cantidades debidas a Rived. La Diputación presentó recurso de suplicación ante el Consejo, que no sólo confirmó la resolución del tribunal inferior, sino que condenó a la recurrente a pagar las costas del proceso<sup>44</sup>.

La Diputación no se hallaba dispuesta a acatar las sentencias conformes de los dos tribunales, pues desde su punto de vista se trataba de un problema de respeto al Derecho del reino. De acuerdo con éste, no podía imponerse contribución alguna que no fuese acordada por los Tres Estados, y las exacciones originales de que traía causa este pleito no habían sido acordadas por el reino junto en Cortes, sino por las autoridades constitucionales. Cargada con todas estas razones, el 2 de junio de 1816 la Diputación dirigió al virrey una petición de contrafuero solicitando que declarase nulas las citadas sentencias<sup>45</sup>.

El conde de Ezpeleta denegó el recurso y confirmó, una vez más, que la Diputación del reino debía asumir las obligaciones contraídas por la Diputación Provincial<sup>46</sup>. Tiempo después, las Cortes denunciarían que el virrey había actuado en esta ocasión guiado por sus consultores, ministros del Consejo<sup>47</sup>.

Mientras tanto, Rived obtenía el despacho para la ejecución de la sentencia, con la correspondiente sobrecarta de 24 de mayo de ese mismo año, que era comunicada a la Diputación el 14 de junio siguiente. Sin embargo, la Diputación se negó al cumplimiento de las sentencias alegando que eran contrarias a sus fueros y habían sido recurridas ante el rey<sup>48</sup>. A causa de esta negativa fue arrestada. Realmente el arresto, que apenas duró unas semanas<sup>49</sup>, se aplicó por turnos a los dis-

---

<sup>44</sup> *Vid.*, las sentencias de la Corte y del Consejo en AGN, Reino, Negocios Diputación, leg. 3, carpeta 24.

<sup>45</sup> AGN, Reino, Anexos al reino, Contrafuero de Rived, leg. 1. El abogado de Rived recordaba, con relación a este recurso al rey, que contra dos sentencias conformes no cabía, en el Derecho navarro, ningún otro recurso judicial. *Ibidem*. No figura la fecha del escrito pero, por la de los documentos que lo acompañan, probablemente fuera de agosto de 1816.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Vid.* LUIS JAVIER FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA (editor), *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829)*, Libros 17 y 18, Pamplona, 1996, 40.

<sup>48</sup> *Vid.* Notificación de la sobrecarta y contestación de la Diputación de 14 de junio de 1816 en AGN, Reino, Negocios Diputación, leg. 3, carpeta 24.

<sup>49</sup> En una carta de 9 de agosto de 1816 dirigida al duque del Infantado, presidente del Consejo de Castilla, la Diputación se refería a la afrenta que había recibido de los tribunales en los siguientes términos: «Hace quatro semanas que sufro el arresto: Mi situación es demasiado degradante.

tintos diputados, de manera que la institución pudo seguir funcionando<sup>50</sup>. En este tiempo, los delegados del Consejo y de la Diputación en Madrid presionaron para obtener actuaciones favorables a sus mandantes. Lo que aflora de la correspondencia mantenida entre estas instituciones navarras y sus comisionados en la Corte es una creciente animosidad entre aquéllas. De esta manera, el contencioso originado por Rived sirvió de catalizador de las conflictivas relaciones entre la Diputación y el Consejo. Valga como botón de muestra lo que escribía Florencio García, síndico comisionado por la Diputación, el 12 de agosto de 1816:

«Esta misma tarde se ha encontrado el Sr. Arrieta en casa del agente Fiscal, con el agente del Consejo, por lo que verá Vuestra Señoría Yllustrisima que el Consejo de Juez, muestra todo el calor y actividad de la parte mas interesada. Haré por remitir a Vuestra Señoría Yllustrisima con toda la debida reserva, copia del informe del Consejo, en que dice ser una animosidad de Vuestra Señoría Yllustrisima y que por las sentencias nada mas se exige que el que Vuestra Señoría Yllustrisima coopere con circulares a que se haga a Rived efectiva la paga de su crédito, extendiéndose en términos poco decorosos sobre el modo con que V. S. Yltma. cumple el arresto a expensas de los fondos públicos del Reyno»<sup>51</sup>.

Las gestiones de la Diputación dieron finalmente su fruto y el 15 de agosto de ese mismo año la Cámara de Castilla comunicaba al virrey de Navarra la Real Orden por la que se mandaba poner a aquel Cuerpo en libertad<sup>52</sup>. Cuatro días después contestaba Ezpeleta comunicando que la Orden ya había sido ejecutada<sup>53</sup>. La postura del Consejo de Navarra, sin embargo, seguía siendo claramente opuesta a los intereses de la Diputación<sup>54</sup>. En opinión de este Supremo Tribunal, la Diputación había quebrantado gravemente las leyes al negarse a cumplir la sentencia<sup>55</sup>.

---

Este nuevo e inaudito suceso ha sido muy sensible para los navarros que desde su infancia han aprendido y visto el respeto con que siempre se ha tratado a la Diputación de su Reyno. Urge por instantes borrar las ideas de desprecio hacia mí que puede inspirar en algunos esta novedad...». AGN, Reino, Anexos del reino. Contrafuero Rived, leg. 1.

<sup>50</sup> La Diputación informaba al virrey el 13 de julio de 1816 que, como el arresto no podía recaer simultáneamente en todo el Cuerpo, había determinado que diese «principio a sufrirlo desde el día de oy y momento de la notificación su Presidente y sucesivamente los demás de modo que siempre quede libre la mayor parte de botos». *Ibidem*.

<sup>51</sup> AGN, Reino, Diputados. Agentes, leg. 9, carpeta 11.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Vid.*, oficio del virrey Ezpeleta a las Cortes de Navarra, de 22 de julio de 1817. AGN, Reino, Negocios Diputación, leg. 3, núm. 3. Al mismo tiempo, el secretario de la Cámara de Gracia y Justicia ordenaba a Ezpeleta que remitiese los autos originales formados a instancias de Rived contra la Diputación, así como el expediente íntegro de su arresto. *Vid.* AGN, Reino, Anexos del Reino, Contrafuero Rived, leg. 1.

<sup>54</sup> Para el Supremo Tribunal, la Diputación había reconocido ya en otras ocasiones como propias las deudas contraídas por la anterior Diputación. Por otra parte, quien había contraído directamente la deuda con Rived no habían sido los pueblos, como aseguraba la demandada, sino la Diputación Provincial.

<sup>55</sup> Informe del Consejo Real de Navarra a la Cámara de Castilla de 1 de agosto de 1816. AGN, Reino, Anexos al reino, Contrafuero de Rived, leg. 1.

El primer dictamen procedente de la Corte central fue contrario al Consejo. Para el fiscal de la Cámara de Castilla la irregularidad de los procedimientos que se habían seguido en los tribunales navarros había convertido un asunto sencillo en un litigio «ruidoso y complicado». Según el fiscal, el virrey debía haber exigido de los pueblos el pago del crédito que habían contraído con Rived, sin remitir el conocimiento de esta causa a los tribunales. Tampoco el Consejo había acertado con la sentencia. En primer lugar había incurrido en una clara incongruencia al condenar a la Diputación a algo distinto de lo que solicitaba el demandante. Además, el fiscal destacaba que la Diputación carecía de facultades coactivas para obligar a los pueblos al pago de sus deudas. Por todo ello, proponía que se declarasen nulas las sentencias y que el Consejo adoptase las providencias oportunas para hacer efectivo el crédito de Rived contra los pueblos<sup>56</sup>.

Todavía no se había resuelto el asunto Rived cuando el rey decidió convocar, con fecha de 29 de septiembre de 1816, las Cortes de Navarra para que aprobasen el donativo correspondiente y poder así hacer frente a los gastos derivados de la guerra y del mantenimiento de las tropas que todavía se encontraban movilizadas. Lógicamente, uno de los temas que con más ardor se trató fue el enfrentamiento entre los tribunales y la Diputación con motivo del caso Rived. Las Cortes denunciaron al rey los procedimientos seguidos por los tribunales, la pronunciación de la sentencia y el arresto «no necesario, antipolítico y ofensivo» que había padecido la Diputación. Entre otras cosas, llamaban la atención, como había hecho ya antes el fiscal de la Cámara de Castilla, acerca de la falta de congruencia de las sentencias dictadas por la Corte y el Consejo. Después de relatar las diversas penalidades que había padecido la Diputación por esta causa, los Tres Estados solicitaron del rey que accediese en todo a las instancias que aquélla le había dirigido<sup>57</sup>.

La petición elevada al rey por las Cortes provocó sendas representaciones del Consejo y de la Real Corte<sup>58</sup>. La resolución final del rey, emitida a consulta de la Real Cámara y comunicada al virrey con fecha de 15 de julio de 1817, suponía un triunfo de la Diputación sobre el Consejo y Corte. Los tribunales, según declaraba el monarca, debían haber dirigido sus providencias desde un principio contra los principales deudores, que eran los pueblos beneficiados por el crédito de Rived y, de esta manera, se habrían evitado los conflictos que habían enfrentado a las principales instituciones navarras. El rey condenaba al Consejo a pagar a Rived el importe total de su crédito conforme a las leyes de Navarra, resarcándose de estas cantidades a cargo de los citados pueblos. Se autorizaba al Con-

---

<sup>56</sup> Dictamen de 4 de diciembre de 1816. *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Vid.*, acta del 16 de enero de 1817, en LUIS JAVIER FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA (editor), *Actas...*, *op. cit.*, libros 17-18, 38-41.

<sup>58</sup> La Real Corte, además de aportar razones jurídicas que avalaban la sentencia dictada en este caso y su ejecución, acusaba a la Diputación de querer aparecer como protectora de los fueros, pero sin someterse a ellos. Por su parte, el Consejo, además de solicitar del rey, como había hecho la Real Corte, que le informara del memorial dirigido por las Cortes sobre el asunto Rived, llamaba su atención acerca de las consecuencias que se podían derivar para la autoridad de los tribunales del reino de la citada representación. *Vid.*, informes de la Corte y del Consejo de 14 y 21 de febrero de 1817, respectivamente, en AGN, Reino, Anexos al reino, Contrafuero de Rived, leg. 1.

sejo a acudir al auxilio militar, si fuera preciso, para recuperar este dinero<sup>59</sup>. Del tenor de la resolución real se deduce que, más que reparar la injusticia que había padecido Rived, lo que interesaba al rey era resolver las desavenencias entre las más altas instituciones navarras.

A pesar de lo favorable de la declaración real, las Cortes no quedaron del todo conformes y solicitaron al virrey, en el mes de noviembre de 1817, la aprobación de una ley que declarase la inviolabilidad de la Diputación, de manera que no pudiera sufrir un nuevo arresto. Esta petición, que ya había sido formulada y denegada en enero de ese mismo año, fue de nuevo rechazada por el virrey Ezpeleta, pues su concesión hubiera podido interpretarse como una desautorización del Consejo y de la Corte Mayor<sup>60</sup>. En las siguientes Cortes, celebradas en 1828-1829, los Tres Estados intentaron de nuevo obtener una ley declarando la inviolabilidad de la Diputación cuando se ocupase de los asuntos del reino. Esta vez el virrey sí accedió al pedimento de ley presentado por las Cortes. No se trataba, sin embargo, de la misma inviolabilidad, de carácter general y absoluto propia de los diputados de los Tres Estados, pues se hallaba limitada a las actuaciones que realizara la Diputación en el ejercicio de sus atribuciones<sup>61</sup>.

En las Cortes de 1817-1818 se debatieron, además, algunas cuestiones directamente relacionadas con el Consejo y se aprobaron varias leyes que afectaban tanto a su organización y funcionamiento como a sus prerrogativas. Así, además del caso Rived, se trató acerca de la jurisdicción del Consejo sobre los naturales, las vacaciones de este Supremo Tribunal, su actitud y la de la Corte Mayor ante la Diputación del reino, los conflictos de preferencia en los besamanos...<sup>62</sup>. Uno de los temas más espinosos que se debatió fue el traslado de las aduanas. El reino pudo imponer su criterio y mantenerlas en su estado anterior, pero algunas actitudes de las autoridades centrales hacían ya presagiar lo que esperaba al Reino de Navarra y a sus instituciones en un futuro no muy lejano. En este sentido, resulta bastante significativo el contenido de un oficio, de 21 de febrero de 1818, dirigido al virrey en el que el ministro de Hacienda le instaba a que el reino accediera a trasladar las aduanas. Entre otras cosas, el ministro afirmaba que la conservación del Estado era la suprema ley, contra la que no cabían exenciones, privilegios, fueros ni juramentos<sup>63</sup>. En esta misma línea, Florencio Gar-

<sup>59</sup> AGN, Reino, Negocios Diputación, leg. 3, carpeta 26. A pesar de esta resolución, coincido con Rodríguez Garraza cuando acusa a la Diputación de haber actuado con exceso de legalismo y con una cierta intransigencia y rigidez en el asunto Rived. *Vid.* RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra... op. cit.* 42.

<sup>60</sup> El virrey justificaba su negativa alegando que «los tribunales que tenemos en este Reyno y depositada nuestra confianza en ellos con la circunspección y juicio con que acostumbran sabrán distinguir los casos en que habrán de proceder a los arrestos y demás funciones de justicia...». AGN, Reino, Negocios Diputación, leg. 3, carpeta 27.

<sup>61</sup> *Vid.*, pedimento de las Cortes de 13 de marzo de 1829, y Decreto del virrey de 19 de marzo de 1829, que dio lugar a la Ley XLIII de estas Cortes, en *Cuadernos de leyes y agravios...*, *op. cit.* II, 505-506.

<sup>62</sup> Para evitar repeticiones innecesarias se expondrá el contenido de estas resoluciones al tratar de los distintos aspectos en que he dividido este estudio sobre el Consejo.

<sup>63</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 48.



cía, síndico comisionado en la Corte, precavía a los Tres Estados acerca de las novedades que se pretendían introducir «por el sistema de unidad, orden, igual predilección, y otras mil palabras de universal aplicación»<sup>64</sup>. Este lenguaje, que sería también utilizado por los liberales con otras connotaciones, presagiaba unos tiempos nada fáciles para el régimen foral navarro y, en lo que a nosotros interesa, para sus instituciones particulares<sup>65</sup>.

### 3. EL TRIENIO LIBERAL Y LA «DÉCADA OMINOSA»

La sublevación de Riego en Cabezas de San Juan, el 1 de enero de 1820, inauguró el trienio liberal. Las principales autoridades de Navarra, esto es, el virrey, la Diputación y el Consejo asistieron el 11 de enero a la publicación y jura de la Constitución de 1812<sup>66</sup>. Mina Apat ha criticado el silencio de la bibliografía más «fuerista» ante este acto de la Diputación del reino, que antes de tener conocimiento del juramento real, se prestaba ella misma a jurar y acatar una Constitución que eliminaba de un plumazo todo el régimen foral. Para esta actitud de la Diputación se explica por el interés de la oligarquía navarra en sumarse a las reformas que propugnaba el liberalismo<sup>67</sup>. Por el contrario, para Del Río Aldaz la Diputación actuó realmente movida por el interés de salvaguardar la paz y evitar desórdenes públicos. De esta manera, se incorporaba, junto al virrey, a la revolución para tratar de controlarla<sup>68</sup>. Éste era desde luego el argumento esgrimido por la propia Diputación para justificar su adhesión al nuevo régimen constitucional. Así, en el acta correspondiente a la sesión de la Diputación de 10 de marzo de 1820 se escribió:

«...llegó a oídos de Su Señoría Yllustrisima de que doy fé yo el Secretario que peligraba sobremanera la tranquilidad publica, que havia dentro de la Plaza, mas de doscientos Paysanos armados, y que aun había rumores de saquear alguna o algunas casas: que el General levantaba gente con el objeto de publicar la Constitución. En tales circunstancias consideró Su Señoría Yllustrisima que si no concurría podía ser la ocasión de turbarse el orden publico: que su asistencia

---

<sup>64</sup> Florencio García a los Tres Estados, 14 de diciembre de 1817. AGN, Reino, Diputados, Agentes, leg. 9, carpeta 15.

<sup>65</sup> En este sentido, afirma Gallego que «si los constitucionales (esto es, los partidarios de una Constitución liberal que acabase con todos los privilegios) consideraban las instituciones de este reino como uno de tantos ejemplos de la irracionalidad y la injusticia del Antiguo Régimen, los absolutistas las juzgaban una intolerable limitación del poder real, en momentos en que, además, todas las exenciones resultaban insoportables». Vid. JOSÉ ANDRÉS GALLEGO, *Historia contemporánea...*, op. cit. 129.

<sup>66</sup> Sobre la restauración de la Constitución de 1812 en 1820 vid. JOAQUÍN VARELA SUANZES, «La Monarquía imposible: la Constitución de Cádiz durante el trienio», en *AHDE*, LXVI, 1996, 653-687.

<sup>67</sup> Vid. MARÍA DE LA CRUZ MINA APAT, *Fueros y revolución...*, op. cit. 152-153.

<sup>68</sup> Vid. RAMÓN DEL RÍO ALDAZ, *Las últimas Cortes del Reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián, 1985, 76-85.

contribuiría sin duda ninguna a mantenerlo, y que de uno u otro modo había de celebrarse la publicación, y oído el dictamen del sindico conformándose con él resolvió que su primera obligación era la salud de la Patria, y que esta exigía su concurrencia a la publicación y juramento de la Constitución política de la Monarquía Española...»<sup>69</sup>.

A partir de los datos que tenemos sobre este acontecimiento, resulta muy difícil, por no decir imposible, llegar a conocer con certeza los motivos reales que condujeron a la Diputación a sumarse a la revolución, y cualquier afirmación en este sentido no deja de moverse en el campo de las hipótesis, con mayor o menor fundamento según los casos. En mi opinión, la situación creada en Navarra por el levantamiento de Riego puso a la Diputación en una posición ciertamente comprometida, que exigía, además, la adopción de una decisión urgente. Que en este contexto la Diputación optase por la solución más favorable al mantenimiento del orden público no sólo no parece extraño, sino que resulta bastante comprensible. Por ello, no es necesario acudir a motivaciones más o menos ocultas, como la defensa de privilegios de tipo económico por parte de la oligarquía navarra, para poder explicar suficientemente la conducta de la Diputación en los comienzos del trienio liberal en Pamplona.

La llegada del nuevo régimen trajo consigo la sustitución de las instituciones forales por otras que hallaban su legitimidad en la citada Constitución. Así, mediante Auto de 17 de marzo de 1820, el Consejo disponía su próxima transformación, junto con la Corte Mayor, en Audiencia Territorial<sup>70</sup>. Ese mismo día se extinguía la Diputación del reino. Unos meses más tarde, el 29 de mayo de ese mismo año, se constituía la Diputación Provincial<sup>71</sup>.

La resistencia de los realistas al nuevo régimen constitucional convirtió al trienio liberal en Navarra en tres años de intensa guerra. Al final, los partidarios del Antiguo Régimen se impusieron y el 25 de abril de 1823 la Diputación del reino reanudaba sus actividades desde Puente la Reina. Al mismo tiempo, mediante Real Orden de 24 de abril de ese mismo año, la Junta Provisional ordenaba la constitución del Consejo de Navarra y Tribunal de la Real Corte, que sería presidido por el conde de España como virrey<sup>72</sup>. Posiblemente con la finalidad de fortalecer su poder, el rey nombró mediante Real Decreto de 4 de junio de 1823 a un comisionado, Magín Cavaller de Lérida, para restablecer en Navarra y las provincias Vascongadas el anterior régimen judicial y gubernativo. La Diputación se opuso a este nombramiento por considerarlo un contrafuero, ya que la restitución de las instituciones forales correspondía a ellas mismas<sup>73</sup>. Finalmen-

<sup>69</sup> AGN, Reino, Negocios Diputación, leg. 3, carpeta 34.

<sup>70</sup> La Audiencia territorial de Navarra quedó constituida el día 8 de abril de 1820. AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, leg. 28, f. 192.

<sup>71</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 56 y JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 94.

<sup>72</sup> AGN, Legislación Real, leg. 25, carpeta 61.

<sup>73</sup> *Vid.*, carta de Magín Cavaller de Lérida a la Diputación, de 3 de julio de 1823, y contestación de ésta de 9 de julio de este mismo año, en AGN, Legislación General y Contrafueros, leg. 25, carpeta 39.

te, el rey revocó el nombramiento<sup>74</sup>. A finales de ese mismo año, el 16 de septiembre de 1823, Pamplona se rendía al ejército realista<sup>75</sup>. Poco tiempo después, Fernando VII, mediante Decreto de 5 de octubre de ese mismo año, declaraba nulos y sin ningún valor los actos realizados por el Gobierno constitucional<sup>76</sup>.

La política real durante la denominada «década ominosa» siguió una clara tendencia abolicionista. Únicamente la amenaza constante del liberalismo le hacía transigir con las exigencias de los territorios forales<sup>77</sup>. Con todo, fueron numerosos los contrafueros causados por el poder real en Navarra en materia de quintas, contribuciones, administración de justicia, policía...<sup>78</sup>.

Por otra parte, durante estos años se llevaron a cabo en la Administración española importantes reformas que seguían principios poco acordes con el modelo de organización pública característico del Antiguo Régimen. En este tiempo se concebían las reformas administrativas como el camino más adecuado para atajar los males políticos y económicos que aquejaban a España.

Entre los cambios que propugnaban los liberales más radicales, y la vuelta a las leyes fundamentales del Antiguo Régimen que defendían los realistas, se abrió camino una tercera opción partidaria de renovar las instituciones sin restar autoridad y poder al monarca<sup>79</sup>. Este movimiento reformista, al tiempo que miraba de una manera clara al modelo francés de Administración, entroncaba directamente con los principios del «despotismo ilustrado» característicos de la centuria anterior<sup>80</sup>. Los cambios que se avecinaban suponían una clara amenaza a la existencia misma de los seculares Consejos de la Monarquía hispánica y abrían una vía directa hacia su definitiva extinción. Así, cuando todavía no había sido restablecido plenamente el régimen anterior al levantamiento de Riego, la Regencia, mediante Decreto de 27 de mayo de 1823, creó un Ministerio del Inte-

---

<sup>74</sup> CORO RUBIO POBES, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid, 1996, 153.

<sup>75</sup> JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 96.

<sup>76</sup> Fernando VII justificaba esta medida alegando que durante ese tiempo había carecido de libertad. Vid. AGN, Reino, Legislación general y contrafueros, leg. 25, carpeta 38.

<sup>77</sup> Vid. RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 61.

<sup>78</sup> *Ibidem*, 61-104 y MARÍA DE LA CRUZ MINA APAT, *Fueros y revolución...*, *op. cit.* 221-224.

<sup>79</sup> Como ha puesto de relieve Suárez Verdeguer, en estos años se respiraba un ambiente de cambio en el sistema de gobierno y aún en las mismas instituciones. Este clima se reflejó en 1826 en la proliferación de documentos como las Exposiciones del marqués de Almenara, del obispo de León, de Regato, de Carnerero; proyectos de reforma del duque del Infantado; memorias anónimas sobre la reforma de la Hacienda o del Gobierno... FEDERICO SUÁREZ VERDAGUER, *La crisis política del Antiguo Régimen en España*, Madrid, 1988, 157. En su informe de 1826, el embajador en París, marqués de Almenara, defendía la urgente necesidad de modernizar el aparato administrativo y aplacar el furor de los realistas exaltados. En concreto, Almenara destacaba que los Consejos de la Monarquía habían sido creados en una época en la cual no se conocía en ningún lugar de Europa la distinción entre funciones judiciales y administrativas. Por su parte, en el informe de Regato se defendía también la conveniencia de atribuir a cuerpos diferentes las funciones de juzgar, aconsejar y realizar labores gubernativas. Vid. JOSÉ MARÍA PUYOL MONTERO, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, I, Madrid, 1992, 457-459 y VICENTE PALACIO ATARD, *La España del siglo XIX, 1808-1898*, Madrid, 1981, 159.

<sup>80</sup> Vid. JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, 1973, 103.

rior<sup>81</sup>, cuya vida, sin embargo, fue efímera. Ante las protestas del Consejo de Castilla que veía peligrar una parte importante de sus competencias, el rey decidió suprimirlo, lo que hizo mediante Decreto de 18 de octubre de ese mismo año<sup>82</sup>. Con todo, el ímpetu reformista no había hecho sino empezar. En 1826, el que luego sería ministro de Fomento, Javier de Burgos, dirigía su conocida Exposición al rey planteando, entre otras cosas, la necesidad de llevar a cabo algunas reformas en la Administración y, en concreto, proponiendo la creación de un Ministerio del Interior. En su Exposición, Burgos defendía un modelo de Administración informada por los principios de unidad, jerarquía y eficacia<sup>83</sup>. Al mismo tiempo, arremetía contra el Consejo Real e, indirectamente, contra el tradicional sistema polisindial, al que achacaba la lentitud en la tramitación de los expedientes, la judicialización de la labor de gobierno, al tiempo que denunciaba la inadecuada preparación de sus ministros para resolver cuestiones ajenas al Derecho, la falta de personal subalterno... En definitiva, Burgos juzgaba superado el tiempo en que un mismo órgano resolvía indistintamente causas judiciales y expedientes administrativos<sup>84</sup>.

El rey escuchó pero no aprobó la propuesta de Burgos, y en octubre de ese año López-Ballesteros trató con nuevos argumentos de forzar la decisión real a favor de la constitución de un Ministerio que asumiese la administración civil del Estado, pero Fernando VII no cedió. Fue necesaria la concurrencia de las extremas circunstancias que se dieron en 1830 derivadas de la enfermedad del rey para que un Decreto de 5 de noviembre de ese año estableciera el Ministerio de Fomento, con amplias competencias en todo lo relacionado con la administración interior del Estado<sup>85</sup>. Desde esta atalaya, el propio Javier de Burgos continuaría más tarde su labor reformadora.

Las corrientes revisionistas de la organización tradicional del poder público afectaban directamente al régimen foral navarro, íntimamente ligado a los pos-

---

<sup>81</sup> Vid. FEDERICO SUÁREZ, «La creación del Ministerio del Interior en España», en *AHDE*, XIX, 1948-49, 19.

<sup>82</sup> Vid. JOSÉ MARÍA PUYOL MONTERO, *El Consejo Real...*, *op. cit.*, 435-436.

<sup>83</sup> Burgos, siguiendo uno de los principios que caracterizarían la moderna Administración, trataba de deslindar lo que pertenecía al ámbito de lo judicial de lo que se consideraba concerniente propiamente a la Administración. Ésta la definía como «la ciencia de lo útil y de lo dañoso», mientras que el Derecho se había definido tradicionalmente como «la ciencia de lo justo y de lo injusto». Por ello, la nota que caracterizaba el buen funcionamiento de la Administración —según Burgos— era la eficacia. Una de las consecuencias que se derivaban de estos planteamientos era la falta de idoneidad de los Consejos, supremos tribunales de Justicia, para ejercer funciones de gobierno y administración. Vid. JAVIER DE BURGOS, «Exposición dirigida a SM el Señor Don Fernando VII desde París en 24 de enero de 1826», en ANTONIO MESA SEGURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946, 137.

<sup>84</sup> La creación de un Ministerio del Interior, como proponía Burgos, implicaba la sustracción al Consejo de Castilla de un número importante de competencias. Por esto, Burgos se adelantaba en su Exposición a la previsible oposición del secular Consejo: «El Consejo —aseguraba Burgos— no reclamará ciertamente la prerrogativa de continuar encargado de intereses sobre los que no puede velar y cuyo constante abandono justifica la necesidad de encomendarlos a quien pueda promoverlos». Vid. JAVIER DE BURGOS, «Exposición...», *op. cit.* 143.

<sup>85</sup> Vid. FEDERICO SUÁREZ, «La creación...», *op. cit.* 24-38.

tulados ideológicos del Antiguo Régimen. La separación entre lo judicial y lo gubernativo, la uniformización y centralización de la Administración, las reformas en materia de hacienda y policía... eran difíciles de compatibilizar con el derecho particular de Navarra<sup>86</sup>. Además, durante estos años se reanudó el combate ideológico desde el Gobierno central contra la concepción pactista del poder, que sustentaba todo el régimen jurídico-público del reino de Navarra. Los fueros –para el Gobierno fernandino– no eran sino concesiones graciosas y privilegios otorgados por el rey, que por este mismo motivo podía modificarlos, limitarlos e incluso suprimirlos según su libre voluntad. De esta manera, no se pretendía otra cosa sino fortalecer el poder real y vencer las resistencias que Navarra y las provincias Vascongadas ofrecían a la política del Gobierno central en materia de contribuciones, aduanas y quintas, fundamentalmente.

Con este ambiente de cambio como telón de fondo, Fernando VII convocó en 1828 las que serían las últimas Cortes de Navarra<sup>87</sup>. Esta convocatoria vino precedida de varios años de negociaciones sobre el pago del donativo aprobado en las anteriores Cortes, y de tiras y aflojas entre la Diputación y el poder central que exigía de Navarra que contribuyera de una manera regular a los gastos del Estado, como hacían el resto de provincias españolas. Con relación a lo primero, el Gobierno mantenía que la Diputación debía todavía tres millones y medio de reales de vellón. El 25 de diciembre de 1826 el rey promulgó una Real Orden por la que obligaba a la Diputación a satisfacer en el plazo de un mes el pago de esta cantidad. Ante la negativa de la Diputación, el virrey informó al Consejo de Navarra para que procediese al embargo de todas sus rentas, créditos y existencias. El Consejo, mediante Decreto de 18 de enero de 1827, procedió al citado embargo, lo que obligó a la Diputación a transigir con las exigencias del Gobierno. Así, mediante Decreto de 9 de marzo siguiente, el Consejo levantaba el embargo. De esta manera, se abría el camino para la convocatoria de Cortes, que se realizó mediante Real Orden de 17 de marzo de 1828<sup>88</sup>.

En las últimas Cortes de Navarra se aprobaron, como en las anteriores, algunas leyes relativas al Consejo, que se estudiarán más adelante. Valga de momento señalar que regulaban materias como las vacaciones del tribunal, composición de sus salas, el conocimiento en apelación de las causas de contrabando y tabaco, la dotación del sustituto fiscal...

En las distintas sesiones de las Cortes se trataron también otros asuntos que, si bien no se materializaron en leyes, se referían de manera muy directa al Consejo. Además de los conflictos originados por cuestiones de preferencia entre la Diputación y los tribunales en los besamanos, los Tres Estados debatieron acerca del embargo que aquélla había padecido a consecuencia del impago de los últimos plazos del donativo. Las Cortes se conformaron con el informe de los síndicos, pidiendo en consecuencia el contrafuero por el citado embargo. Según este

---

<sup>86</sup> La Administración pública poco a poco se iría conformando siguiendo los criterios de unidad, centralización y jerarquía.

<sup>87</sup> Sobre estas Cortes, puede consultarse la obra de RAMÓN DEL RÍO ALDAZ, *Las últimas Cortes del Reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián, 1985.

<sup>88</sup> *Ibidem*, 46-48.

informe, la orden de embargo dictada por el Consejo era contraria a los fueros, pues carecía de título legítimo, entre otras cosas, porque el despacho del Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda, de que traía origen, no había pasado el juicio de sobrecarta. Además, de ser legítimo hubiera correspondido a la Real Corte y no al Consejo la ejecución del embargo. A todo esto se unía que se habían vulnerado –según las Cortes– los derechos de los acreedores de los ramos del vínculo y caminos reales. Con todo, lo que probablemente más dolía a los Tres Estados era el perjuicio que se había causado al crédito del reino<sup>89</sup>. No tenemos noticia, sin embargo, de que esta petición de contrafuero fuera aceptada por el virrey.

Prácticamente en las postrimerías del reinado de Fernando VII, las tensas relaciones que durante todo este siglo habían mantenido el Consejo y las otras dos instituciones principales de Navarra, el virrey y la Diputación, desembocaron en un ruidoso conflicto que condujo a la suspensión de este Supremo Tribunal y a la remoción de casi todos sus ministros. Se aprecia además en estos años un apoyo más decidido del Consejo a los intereses de la Monarquía, que se traducirá en la adopción de decisiones claramente perjudiciales al Derecho del reino. Al mismo tiempo, los embates del Gobierno de Madrid contra el régimen foral arreciaron considerablemente y no desaparecerían hasta conseguir el objetivo perseguido, esto es, la desaparición del reino de Navarra y su asimilación al resto de provincias españolas.

Apenas transcurridas unas semanas desde la clausura de las Cortes de Navarra, se promulgó la Real Orden de 14 de mayo de 1829 que obligaba al reino a obedecer todas las Reales Órdenes dictadas por el poder real hasta que una Junta juzgase sobre la legitimidad de los fueros. De esta manera, el Gobierno de Madrid retomaba la política abolicionista de Godoy y ponía en tela de juicio los fundamentos mismos del reino de Navarra. El Consejo no sólo sobrecarteó esta Real Orden, sino que además, apoyándose en ella, sobrecarteó otra de 6 de noviembre de 1799 relativa a los valimientos de oficios enajenados por la Corona. Con esta medida se oponía a las cédulas de *interin* que expedía el virrey por seis meses prorrogables, quedando dispensados de esta manera los propietarios de pagar valimiento. El conflicto entre el Consejo y el virrey se desencadenó cuando aquél se negó por tres veces a sobrecartear dos cédulas de *interin* del virrey, a consecuencia de las cuales el procurador y el tasador de los tribunales iban a disfrutar de sus oficios a perpetuidad sin pagar valimiento<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> *Vid.*, acta de la sesión del 19 de agosto de 1828 e informe de los síndicos del mismo día en LUIS JAVIER FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA (editor), *Actas de las Cortes...*, *op. cit.* 67-69. La Comisión de Hacienda, presidida por el abad de La Oliva, fray Gregorio Arizmendi, arremetía con especial énfasis contra los dictámenes que en este asunto había emitido el fiscal del Consejo, dirigidos «a barrenar completamente y extinguir, si es posible, los fueros, leyes, privilegios, exenciones y prerrogativas de este reyno que deve tomarse muy en consideración para que Vuestra Señoría Ilustrísima, si lo contempla justo, se sirva adoptar medidas que eviten tan escandaloso procedimiento por parte del Real Consexo». *Ibidem*, 106.

<sup>90</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 109. Este autor da cuenta también de otro conflicto entre el Consejo y el virrey, que se originó al conceder éste, a instancia de la Diputación, dos contrafueros que declaraban nulos dos decretos del Consejo de julio de 1829 y un auto

La reacción del virrey no se dejó esperar y, con fecha de 14 de noviembre de 1829, decretó la suspensión del regente y oidores del Consejo y dispuso que mientras el rey decidiera otra cosa, la Corte sustituyera al Consejo en sus funciones<sup>91</sup>.

En este último conflicto entre el virrey y el Consejo<sup>92</sup>, la Diputación se decantó a favor del primero y pidió a sus comisionados en Madrid que intentaran conseguir no sólo la revocación de la Real Orden de 14 de mayo, sino también una resolución favorable a los postulados del virrey en su conflicto con el Consejo. Así, en una carta dirigida a Vidarte, su agente en Madrid, de 16 de noviembre de 1829, la Diputación afirmaba su interés «en el buen resultado de lo hecho por este Sr. Virrey, pues si queda desairado, y victorioso el Consejo, experimentaría fatales resultados este reino en sus fueros y leyes cuya observancia está protegiendo dicho Sr. Virrey, denodadamente, y de lo que sin duda ha nacido en mucha parte la irritación y choques del Consejo»<sup>93</sup>. Cuatro días más tarde, la Diputación remitió a Vidarte una representación con diversos documentos acerca de este asunto para que se los hiciera llegar al rey. El 26 de noviembre, Vidarte comunicó a la Diputación que ya había entregado la representación al monarca, que a su vez la había remitido al Consejo de Estado que era quien estaba conociendo de este expediente<sup>94</sup>.

A pesar de todos estos esfuerzos, el rey, con fecha de 17 de diciembre de 1829, decretó la restitución del regente y oidores del Consejo de Navarra a sus cargos<sup>95</sup>. No terminaron aquí los desencuentros entre este Tribunal y la Diputación. Apenas transcurrido año y medio, la Diputación dirigió al rey una nueva reclamación contra el Consejo acusándole de observar un comportamiento arbitrario en la aplicación de los fueros, sobrecartear las Reales Órdenes sin informar a la Diputación y no reconocer al virrey la facultad de otorgar contrafueros<sup>96</sup>. Entre el Consejo y la Diputación no existían simples desavenencias, sino un enfrentamiento total<sup>97</sup>.

---

acordado por el que éste ordenaba insertar en el Cuaderno de las últimas Cortes que su impresión fuese «sin perjuicio del cumplimiento de las Reales Órdenes sobrecarteadas por el Consejo, después de las últimas Cortes». *Ibidem*, 107-108.

<sup>91</sup> *Ibidem*. *Vid.*, también consulta del Consejo al virrey de 25 de enero de 1830, en AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 28, f. 190.

<sup>92</sup> A lo largo de siglo XIX, el Consejo y el virrey se habían enfrentado en más de una ocasión, en defensa, cada uno, de sus propias competencias.

<sup>93</sup> AGN, Reino, Diputados y Agentes, leg. 10, carpeta 7. En su contestación a esta comunicación de Vidarte, la Diputación, con fecha de 21 de diciembre de 1829, le pedía que consiguiera una copia de la representación remitida al rey por el regente a consecuencia de la suspensión del Consejo, en la que –según la Diputación– se vertían «explicaciones poco comedidas y aun injuriosas» contra ésta. *Ibidem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Vidarte a la Diputación, 25 de diciembre de 1829. *Ibidem*.

<sup>96</sup> *Vid.* RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 125. Unos meses antes, el Consejo y la Diputación habían protagonizado un nuevo conflicto por cuestiones de precedencia en el ceremonial que se debía seguir en la toma de posesión de alcalde de la Real Corte Mayor. *Vid.* consulta del Consejo de Navarra al rey, de 5 de marzo de 1830, en AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 28, fs. 195 v-196v.

<sup>97</sup> En una carta de 25 de abril de 1831, dirigida al Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda, la Diputación afirmaba: «Los negocios de este reino no sólo no han mejorado, sino que empeoran de día en día por la injusta e irregular conducta del Consejo del mismo sobre la cual se

Al mismo tiempo, los aires renovadores de la Administración pública, que habían adquirido una especial fuerza a partir de 1826, confluyeron en los últimos años de Fernando VII con el resurgir de planteamientos antiforralistas que recordaban los peores años para Navarra del valimiento de Godoy. Como muestra paradigmática de esta manera de pensar puede citarse el informe sobre la traslación de aduanas del Ebro que realizó Sainz de Andino en 1829, y el dictamen del Consejo de Ministros que se pronunció en el mismo sentido. Los fueros de Navarra eran concebidos una vez más como privilegios concedidos por el rey a título gracioso y, por tanto, revocables por el soberano en cualquier momento. La negativa de Navarra a trasladar aduanas era criticada por Sainz de Andino, que definía el Derecho foral como «privilegios que no tienen más valor que el que les ha dado la benevolencia de SM y de sus augustos predecesores»<sup>98</sup>. Por su parte, el Consejo de Ministros al pronunciarse sobre este mismo tema, afirmaba que los fueros no podían prevalecer sobre los derechos inherentes al poder soberano del rey, de manera que la conservación de estos fueros no era una obligación a la que debía someterse el rey, sino más bien un «efecto de la benevolencia generosa de VM y sus augustos predecesores». Al mismo tiempo, el Consejo de Ministros negaba la posibilidad de que existieran pactos entre el rey y sus vasallos, pues ello degradaba la misma dignidad real<sup>99</sup>.

Con estos planteamientos de fondo, las autoridades navarras no podían esperar que las reformas administrativas que proyectaba el Gobierno en estos últimos años del reinado de Fernando VII eximieran a los territorios forales de la sujeción al régimen jurídico general previsto para toda España. Aparecen en este tiempo como principales agentes de la política fernandina realistas ilustrados y algunos afrancesados que prepararon la transición hacia el futuro régimen liberal.

Los sucesos de La Granja y el cambio de signo del Gobierno, cada vez más liberalizador y abierto no supuso, sin embargo, un giro en la política del Gobierno central sobre Navarra. La Diputación, que permanecía fiel al rey y a la reina, continuó luchando por la restitución completa del régimen foral navarro. En estos años, se hallaban pendientes de resolución en Madrid algunos negocios que afectaban directamente al Consejo de Navarra, y la Diputación, a través de sus comisionados, intentó que se resolvieran respetando el Derecho de Navarra<sup>100</sup>. Uno

---

dijo en la Real Orden de 5 de octubre que SM tendría en consideración lo indicado por dichos mis comisionados». AGN, Reino, Diputados y Agentes, leg. 10, carpeta 12. En otra carta dirigida ese mismo día al marqués de Murillo, la Diputación señalaba que «la paralización en que se hallan todos los negocios de este Reino y los nuevos agravios que cada día experimenta por la conducta de este Consejo, me obligan a recordar al Exmo. Sr. Ministro de Hacienda las ofertas que hizo a mis individuos comisionados los SS. D. Benito Antillón, D. Fulgencio Barrera y D. Miguel Olloqui de quedar a su cargo el pronto y feliz resultado de las reclamaciones que tenía pendientes...». *Ibidem*.

<sup>98</sup> En otro pasaje, Sainz de Andino afirmaba que la obligación del rey de guardar dichos fueros era «voluntaria en su raíz y voluntario su juramento y no nacido de otra causa extraña y fundada en un título de rigurosa justicia que le precise a su observancia». *Vid.* PEDRO SAINZ DE ANDINO, *Escritos*, I, en FEDERICO SUÁREZ y ANA MARÍA BERAZALUCE, *Documentos del reinado de Fernando VII*, Pamplona, 1968, 259 y 274.

<sup>99</sup> *Ibidem*, 292-293.

<sup>100</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 131-132.



de los asuntos que con más interés siguió la Diputación fue el de la composición del Consejo. El Gobierno había dispuesto, mediante una Real Orden de 27 de octubre de 1832, el traslado del regente y de varios ministros del Consejo y de la Real Corte a otros tribunales de la Península. En el mismo Decreto se había nombrado al nuevo regente y a los demás ministros que debían sustituir a los trasladados<sup>101</sup>. No cabe duda de que la Diputación influyó para que se renovase el Consejo. Como ya ha sido destacado, para la Diputación el Supremo Tribunal de Navarra suponía una constante amenaza para la conservación del régimen foral del reino. Así, en una carta de 6 de mayo de 1833 dirigida al ministro de Justicia, la Diputación afirmaba que la traslación de aquellos ministros había sido una decisión adoptada por la reina en obsequio del reino de Navarra, ante las continuas reclamaciones de la Diputación, secundadas por los virreyes duque de Castro-Terreño y Manuel Llauder «convencidos por propia experiencia de la animosidad con que obraban contra los Fueros y Leyes de este fidelísimo Reyno»<sup>102</sup>.

Para evitar la paralización de la administración de justicia hasta el tiempo en que los nuevos ministros tomasen posesión de sus cargos, el virrey nombró con carácter interino varios oidores, alcaldes y fiscales sustitutos<sup>103</sup>.

La Diputación —como hubiera sido lógico en otras circunstancias— no protestó por el traslado de la mayoría de los ministros del Consejo y Corte Mayor a otras Audiencias. Sin embargo, el nombramiento de once ministros de fuera de Navarra para ocupar plazas en sus principales tribunales vulneraba el Derecho foral, que fijaba en cinco el número de las «castellanías». Este contrafuero provocó la reacción de la Diputación que, con fecha de 5 de noviembre de 1832, dirigió una representación a la reina denunciando que de los doce nuevos ministros, sólo uno era nava-

---

<sup>101</sup> El regente Antonio Ubach fue destinado a Galicia; Martín Javier Múzquiz a Sevilla; Fermín Sanz López a Granada; Joaquín Paz Merino a Cáceres; Tomás Moyano a Zaragoza; Joaquín María Tafalla a Valencia; Joaquín Lorenzo Lázaro a Barcelona, y el fiscal Brimanos a Zaragoza. En su lugar se nombró como regente a Rafael Crespo, que era oidor en Galicia y como oidores a Juan Antonio Almagro (oidor de Mallorca), Pascual Félix del Puy y Ochoa (oidor decano de Barcelona), Félix Quevedo (oidor en Cáceres), Ignacio Otal y Villela (oidor de Zaragoza), Antonio Aznar (oidor de Valencia), y Joaquín Polo (oidor de Barcelona). Para la Corte se nombraron a Manuel Barea, natural de Cáceres, Jerónimo Manuel Caballero, abogado de Madrid, Pedro Pablo Gómez y a Pablo Paz y Menviela. Como fiscal se nombró a Mariano de la Bodega. AGN, Reino, Jueces, Chancillería, Curiales, leg. 2, carpeta 56.

<sup>102</sup> *Ibidem.*, carpeta 59. Del cesado regente del Consejo, Pedro Ubach, procedían —según Idoate— los más virulentos ataques contra el régimen foral navarro. Entre otras cosas, Ubach negaba que el virrey tuviera autoridad suficiente para reparar contrafueros en nombre del rey. Estas ideas dieron lugar a una viva polémica entre el regente y el síndico Sagaseta de Ilúrdoz. *Vid.* FLORENCIO IDOATE, «Liberal y fuerista», en *Rincones de la Historia de Navarra*, III, Pamplona, 1966, 435-436.

<sup>103</sup> Para el Consejo, el virrey nombró a Miguel de Nájera Mencos, auditor de Guipúzcoa; a Pedro García del Valle, auditor de Navarra; a Ángel Sagaseta de Ylúrdoz, síndico de la Diputación y a Fulgencio Barrera, miembro de la Diputación. Para la Corte, fueron designados Eduardo Elío, oidor de la Cámara de Comptos, Nazario Sagaseta de Ylúrdoz, decano del Colegio de Abogados, y a Eugenio Subirá, asesor de la Subdelegación General de Rentas. Por último, para ejercer el Ministerio fiscal se nombraron a Miguel Ynsausti, asesor de los Reales Consejos de Artillería e Yngenieros, y a Javier María Arbizu, síndico consultor de la Diputación. *Vid.* oficio del virrey Manuel Llauder a la Diputación, 12 de noviembre de 1832. AGN, Reino, Jueces, Chancillería, Curiales, leg. 2, carpeta 56.

ro. Amparándose en lo extraordinario de las circunstancias por las que atravesaba el país, María Cristina desestimó la petición de la Diputación de sustituir parte de los ministros nombrados por otros navarros, si bien manifestó su deseo de deshacer el contrafuero en cuanto fuera posible<sup>104</sup>. Dos veces más trató la Diputación de variar la voluntad real en este punto, sin éxito alguno. Además, la reina nombró, para ocupar la vacante creada por el traslado de un alcalde de la Corte Mayor, a otro ministro no navarro llamado Demetrio Ortiz, procedente de Extremadura<sup>105</sup>.

A la Diputación le preocupaba, entre otras cosas, que éste fuera el principio de una serie de actuaciones dirigidas a derogar los fueros. Por otra parte, desconfiaba –no sin cierta razón– del conocimiento que los ministros no navarros tenían del Derecho particular del reino. Esta preocupación de la Diputación no se hallaba falta de fundamento. En este sentido, destacaba José Alonso algunos años después

«el apuro en que se veían los magistrados, que venían a administrar justicia en los tribunales de Navarra. Consumados en la jurisprudencia general y en la práctica de los de España –explicaba este autor– tenían que dedicarse a estudiar una legislación y una práctica enteramente diversa, y por falta de una obra metódica y razonada, se veían precisados a emplear muchos meses, sólo para reconocer y examinar aunque ligeramente la legislación a que debían acomodar el desempeño de su grave ministerio (...). A muchísimos y muy doctos magistrados hemos oído confesar estos apuros y conflictos, en que se vieran, tanto en Navarra como en Aragón y Valencia»<sup>106</sup>.

Al mismo tiempo, la Diputación denunciaba que al no hallarse legalmente constituidos el Consejo y la Corte Mayor «todas sus sentencias en lo civil y criminal, y todas sus providencias gubernativas, lleban en sí el vicio radical de nulidad». Esta situación era especialmente preocupante al existir en curso algunas causas criminales de gravedad que podían finalizar con la imposición al reo de la pena capital, por lo que era preciso resolver la situación cuanto antes<sup>107</sup>. Dada la gravedad del problema, la Diputación no dejó de dirigir representaciones al rey y al ministro de Justicia para que se revocaran los nombramientos realizados, aunque los resultados fueron escasos. Con todo, la reina y el rey reconocían la justicia de las pretensiones de la Diputación, al tiempo que condicionaban la resolución de este contrafuero a la existencia de vacantes en el Consejo que permitieran disminuir el número de consejeros no navarros<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Vid. José Yanguas y Miranda a José Basset, 19 de noviembre de 1832 en AGN, Reino, Diputados y Agentes, leg. 10, carpeta 15 y oficio del virrey Manuel Llauder a la Diputación de 26 de noviembre de 1832, en AGN, Reino, Jueces, Chancillería, Curiales, leg. 2, carpeta 56.

<sup>105</sup> Vid. representación de la Diputación de 7 de diciembre de 1832, en AGN, Reino, Jueces, Chancillería, Curiales, leg. 2, carpeta 57.

<sup>106</sup> JOSÉ ALONSO, *Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes*, I, Pamplona, 1964, 12.

<sup>107</sup> Vid. representación de la Diputación al rey, de 15 de febrero de 1833, en AGN, Reino, Jueces, Chancillería, Curiales, leg. 2, carpeta 57.

<sup>108</sup> Vid. Yanguas y Miranda a Basset, 21 de febrero de 1833, en AGN, Reino, Diputados y Agentes, leg. 10, carpeta 19.

La Diputación también mostró su disconformidad cuando se planteó la posibilidad de que algunos de los ministros navarros que por el citado Decreto de 1832 habían sido trasladados a otros tribunales volvieran a ocupar sus antiguos cargos. Acudió a su comisionado en Madrid, Yanguas y Miranda, para que evitara la ejecución de este proyecto. Así, en una carta fechada el 21 de junio de 1833, le ordenaba que realizara todas las diligencias necesarias para evitar el regreso de Sanz y López, cuyo expediente se encontraba ya en la Cámara de Castilla. También le pedía que tratara de paralizar la vuelta al Consejo del resto de consejeros trasladados el año anterior<sup>109</sup>.

Las gestiones de Yanguas no parece que dieran mucho resultado. El 10 de julio de 1833, el ministro de Justicia comunicaba a Yanguas el nombramiento de Múzquiz para ocupar de nuevo plaza en el Consejo<sup>110</sup>. Unos días más tarde, el ministro le exponía que la Diputación quería «la lei del embudo, esto es, que no se la despoje de sus fueros al paso que solicita que los jueces de su Consejo sean depuestos y trasladados, y que no vuelvan». Ciertamente, desde la perspectiva del Gobierno central, la actitud de la Diputación resultaba paradójica. El problema de fondo radicaba, una vez más, en el conflicto entre dos concepciones del Derecho y del Estado: la defendida por el Gobierno de Madrid, heredera del centralismo y absolutismo borbónico, y la representada por el régimen foral navarro. De ahí que el ministro de Justicia únicamente pudiera asegurar a Yanguas en la última entrevista que mantuvieron, que el Gobierno no despojaría a Navarra de sus fueros sin oírlo, lo cual suponía reducir los fueros navarros a la naturaleza de concesiones graciosas que, como tales, podían ser libremente revocadas por el rey<sup>111</sup>. Apenas transcurridos dos meses desde la última entrevista de Yanguas con el ministro de Justicia, el fallecimiento del rey y la consiguiente transformación del panorama político suspendería la resolución del expediente sobre el futuro del régimen foral navarro.

#### 4. LA REGENCIA Y LOS ÚLTIMOS AÑOS DEL CONSEJO DE NAVARRA

La muerte de Fernando VII, el 29 de septiembre de 1833, ponía punto y final a casi treinta años de tránsito entre el Antiguo Régimen y el nuevo Estado constitucional. Las reformas administrativas emprendidas en la década anterior serían continuadas por los sucesivos Gobiernos, sin que el cambio de régimen político supusiera obstáculo alguno<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> AGN, Reino, Diputados y Agentes, leg. 10, carpeta 23.

<sup>110</sup> José Yanguas y Miranda a José Basset, 11 de julio de 1833. *Ibidem.*, carpeta 24. En el transcurso de esta conversación, el ministro manifestó que las actuaciones del Consejo contrarias al Derecho navarro se habían realizado obedeciendo órdenes positivas del Gobierno, lo cual suponía —según el ministro— una razón poderosa a su favor, frente a las denuncias de la Diputación oponiéndose al regreso de aquellos consejeros.

<sup>111</sup> *Vid.* José Yanguas y Miranda a José Basset, 25 de julio de 1833. *Ibidem.*

<sup>112</sup> *Vid.* ALEJANDRO NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Madrid, 1996, 22.

Cinco días después del fallecimiento del rey, la reina publicó su célebre manifiesto, redactado por Zea, en el que al tiempo que descartaba cualquier tipo de apertura o cambio político, reconocía la intención del Gobierno de proseguir las reformas administrativas, «únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha»<sup>113</sup>. Con esta declaración se pretendía contentar tanto a los partidarios de D. Carlos, como a los liberales, aunque en la práctica desagradó a unos y otros<sup>114</sup>.

Para llevar a cabo las citadas reformas, Zea contó, desde el 21 de octubre de 1833, con la colaboración de Javier de Burgos como ministro de Fomento. A pesar del escaso tiempo que permaneció al frente de este Ministerio, Burgos llevó a cabo reformas importantes, como la creación de los subdelegados de Fomento y la división del territorio español en cuarenta y nueve provincias, que realizó mediante Decreto de 30 de noviembre de 1833<sup>115</sup>. Esta medida no fue acogida con agrado por Navarra, que en el plan de Burgos era considerada como una provincia más. En este proceso de erosión del régimen navarro, el Gobierno central daba una vuelta más a la tuerca. Burgos no concebía, en el cuadro de una Administración moderna y eficaz, la persistencia de regímenes especiales fundamentados en fueros y privilegios heredados del Antiguo Régimen. Para este ministro la conservación de los antiguos reinos con sus fueros y costumbres, especialmente en materia administrativa, eran la causa «de un provincialismo tan funesto al Estado como nocivo al Gobierno»<sup>116</sup>. Los navarros podían temer con fundamento un golpe definitivo a sus instituciones propias, incluidas las relativas a la administración de justicia. Precisamente la primera referencia conocida a la necesidad de reformar la organización del territorio español, con posterioridad al trienio liberal, había partido de Calomarde, ministro de Justicia, que en la sesión del Consejo de Ministros del 3 de noviembre de 1825 planteó la necesidad de realizar una nueva demarcación de los juzgados, que racionalizara e hiciera posible la administración de justicia en todo el territorio del Estado<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> Este manifiesto viene reproducido por JAVIER DE BURGOS, *Anales del reinado de Doña Isabel II*, I, Madrid, 1850, 344. La reina consideraba, además, un deber «conservar intacto el depósito de la autoridad real que se me ha confiado. Yo mantendré religiosamente —afirmaba— la forma y las leyes fundamentales de la Monarquía sin admitir innovaciones peligrosas...». Para Javier de Burgos, esta declaración de la reina equivalía a afirmar que «procedería como tutora de una reina absoluta». *Ibidem.*, 153.

<sup>114</sup> Vid. JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, 1968, 25.

<sup>115</sup> Como ha destacado Burgueño, esta división provincial, si bien lleva el nombre del político responsable de su promulgación, no fue una obra exclusivamente suya. Por el contrario, era el último paso de un proceso que se remontaba de una manera directa e inmediata al proyecto Bauzá-Larramendi de 1821. JESÚS BURGUEÑO, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, 1996, 165-166.

<sup>116</sup> ANTONIO MESA SEGURA, *Labor administrativa...*, *op. cit.* 33.

<sup>117</sup> Con esta finalidad se formó una comisión en la que participó, con especial protagonismo, Larramendi, que había sido el autor, junto con Bauzá, del plan de división provincial aprobado por las Cortes liberales de 1822. De esta comisión salió un proyecto de división provincial que se comunicó a las Audiencias y Chancillerías para su informe. Las reformas preparadas por la comisión afectaban, en opinión de Burgueño, tanto a las Audiencias, como a las provincias y partidos, y

La actitud del nuevo gabinete, que anunciaba la adopción de políticas uniformistas, aniquiladoras del peculiar régimen político-administrativo de Navarra, alentó aún más a las tropas carlistas que tras la muerte del rey se habían levantado a favor de la entronización del infante D. Carlos María Isidro. A pesar de las amenazas que se cernían sobre el régimen foral, las principales instituciones navarras permanecieron fieles a la causa isabelina. El virrey, Antonio de Solá, se hizo cargo de la situación y convocó al Consejo de Navarra que, presidido por él, «protestó de buena fe guardar y hacer que se guarde ciega obediencia a SM la Reina Gobernadora». Además, el Consejo dictó un Auto Acordado, con fecha de 8 de octubre de 1833, en el que ordenaba a todos los ayuntamientos y justicias de los pueblos que vigilasen para que las autoridades fuesen respetadas, las leyes obedecidas y la tranquilidad pública salvaguardada <sup>118</sup>.

Aunque las instituciones en cuanto tales se habían decantado por el partido isabelino, eran conocidas las simpatías de algunos de sus miembros por la causa de D. Carlos, también en el seno del Consejo. Conforme la guerra ganaba en extensión y virulencia, fue aumentando la preocupación de las autoridades por depurar estas instituciones de personas que fueran partidarias del infante y, con este motivo, se abrió una auténtica «caza de brujas» entre los que formaban parte, a todos los niveles, de las instituciones de gobierno y justicia del reino. La mera relación de parentesco con alguno de los combatientes o simpatizantes del bando carlista era motivo suficiente para caer en desgracia. En la Corte Mayor se formó un proceso secreto contra el secretario del Consejo de Navarra, Juan Crispín de Beúnza y un gran número de subalternos de los tribunales reales, que fueron suspendidos de sus cargos <sup>119</sup>. También la Diputación, presionada por el virrey, obligó a presentar la renuncia a los diputados Lecea y Olloqui, por tener familiares en el bando carlista <sup>120</sup>.

---

según este autor, es bastante posible que la nueva planta de los tribunales se ultimara al mismo tiempo que la de las provincias. Los sucesos de La Granja, el problema sucesorio y la caída en desgracia de Calomarde impidieron la ejecución de este proyecto. Sin embargo, el trabajo no había sido realizado en vano, pues el plan de Larramendi sería utilizado por Burgos para la realización de su proyecto de división provincial implantado en 1833. Para todo lo dicho sobre los antecedentes del proyecto de 1833 vid. JESÚS BURGUEÑO, *Geografía política...*, op. cit. 139-166.

<sup>118</sup> Vid. Anónimo, *Fastos españoles o efemérides de la guerra civil desde octubre de 1832*, Madrid, 1839, 492 y 570, citado en JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, op. cit. 130 y 149 (núm. 264).

<sup>119</sup> Mediante providencia de 7 de agosto de 1834, el Consejo suspendió de sus cargos a las siguientes personas: secretario Juan Crispín de Beúnza; escribanos de corte Juan Barasoain y Pedro Pérez; procuradores José Burguete, Javier Sánchez, Miguel María de Mena y Andrés Ygúrquiza; archivero Pío Enciso; escribanos reales Pío Aguirre, Francisco Alzueta, Felipe Miranda, José Gil, Martín Marín; porteros, José Falcón y Santiago Moro; alguacil, Saturnino Goicoechea; receptores, Manuel Pinillos, José Javier Janáriz, Juan José Uribarrena, Juan Bautista Yturria, José Giménez Solano, Manuel Urdiano, Bernardo Llanos, José Ynsausti, Valentín de Sola, Lorenzo Vergara, Ignacio Giménez, Roque Ruiz, Eugenio Zufía, Antonio Francés, Javier Mendaza y Juan García Mendaza. AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 46, ff. 45 v-46 r y 200 v-203 r.

<sup>120</sup> JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, op. cit. 136. En una comunicación al marqués del Moncayo, de 16 de noviembre de 1833, el virrey Sola le alertaba sobre la existencia de un número considerable de partidarios de D. Carlos en las instituciones navarras. Después de referirse a los carlistas que formaban parte de la Diputación del reino, hablaba del Consejo en los siguientes términos: «No presenta mejor aspecto el Consejo, pues cuando lo reuní para acordar la providencia

El año 1834 fue importante en la historia de la Administración pública española. En enero, Martínez de la Rosa sustituyó a Zea al frente del Gobierno<sup>121</sup>. Con este relevo se amplió el campo de actuación de Javier de Burgos, que pudo continuar con más libertad su labor reformadora, dirigida a introducir criterios de racionalidad, eficacia y jerarquía en la organización y funcionamiento de la Administración<sup>122</sup>. Este proyecto constituía un exponente claro del pensamiento ilustrado, defensor de las reformas administrativas como principal instrumento para obtener la mejora del país en todos los órdenes. Una de las primeras medidas que abordó el nuevo gabinete, posiblemente espolcado por el propio Javier de Burgos, fue la reforma de la Administración central y, en concreto, de los seculares Consejos de la Monarquía<sup>123</sup>. En la presentación de este proyecto de reforma, Martínez de la Rosa denunciaba la confusión de atribuciones judiciales y gubernativas en los Consejos, siendo éste —a juicio del primer ministro— uno de los obstáculos que impedía al Gobierno mejorar la vida de los pueblos. Tras el informe del Consejo de Gobierno, se expidieron, con fecha de 24 de marzo de 1834, seis decretos que suprimían el Consejo y Cámara de Castilla, el Consejo Real y Supremo de las Indias y su Cámara, y los Consejos de Guerra y Hacienda; se suspendía, además, el Consejo de Estado mientras durase la mino-

---

general que debía tomarse en Navarra, con objeto de mis exhortaciones extendió un auto acordado el más insignificante y despreciable que puede remitirse. El actual regente D. Rafael José de Crespo inspira más desconfianza por su amistad con el general Eguía, por su carrera, su modo de explicarse, sus relaciones en esta capital y su conducta en la Audiencia de Zaragoza. Conceptúo, pues —concluía Sola—, que debe separársele, con el interés de SM». AHN, Consejos, leg. 49.650, citado por ALFONSO BULLÓN DE MENDOZA y GÓMEZ DE VALUGERA, «Nuevas notas sobre el carlismo y los fueros», en *Príncipe de Viana*, anejo 9, XLIX, Pamplona, 1988, 293. No parece, sin embargo, que las sospechas de Sola terminaran también con el relevo del regente del Consejo.

<sup>121</sup> Explicaba el marqués de Miraflores la caída de Zea por su resistencia a introducir cualquier innovación en el Gobierno de la Monarquía y oponía esta actitud inmovilista a la opinión general del país y al empuje del «famoso reformador ministro de Fomento, Burgos, que cada día y cada instante hacía aparecer una medida que envolvía una reforma o una innovación administrativa importante». Vid. MARQUÉS DE MIRAFLORES, *Memorias del reinado de Isabel II*, Madrid, 1964, 34. En la misma línea afirmaba el marqués de las Amarillas que «el ministro Zea se había manifestado opuesto a todo lo que no fuera un Gobierno absoluto, si bien templado, y de progreso e ilustración, y todos deseábamos también su salida como indispensable para el establecimiento del nuevo orden de cosas que se apetecía». El marqués de las Amarillas no cita a Burgos posiblemente por la enemistad manifiesta que existía entre ellos. Vid. PEDRO AGUSTÍN GIRÓN, marqués de las Amarillas, *Recuerdos (1778-1837)*, III, Pamplona, 1981, 57.

<sup>122</sup> Sobre las reformas emprendidas en estos años, escribe Pirala, quizá con cierta exageración: «Queríalas el poder lentas, tal era también la voluntad del mismo Burgos; pero corría más su imaginación ardiente y meridional, asombrando á todos su actividad en el despacho, escribiendo después de él algún día de su puño ciento setenta resoluciones, acertadas todas, y que bastaría cada una de por sí para demostrar la sublimidad de sus conocimientos administrativos». Vid. ANTONIO PIRALA, *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, I, Madrid, 1868, 229, editado en *Historia y recuerdos carlistas*, Pamplona, 1998.

<sup>123</sup> Para Sánchez Bella el promotor de estas reformas fue probablemente Javier de Burgos. Sin embargo, Moreno Pastor ve difícil conciliar este dato con las reservas que mostró este ministro hacia el Estatuto Real. Por ello, apunta que posiblemente el inspirador fuera el propio Martínez de la Rosa. Vid. LUIS MORENO PASTOR, *Los orígenes del Tribunal Supremo, 1812-1838*, Madrid, 1989, 166.

ría de edad de Isabel II, y se ordenaba la reforma del Consejo de Órdenes. En su lugar se erigieron tres supremos tribunales: el de España e Indias, el de Guerra y Marina, y el de Hacienda. Para completar la reforma se expidió posteriormente un Decreto de 15 de julio de 1834, que suprimió el Tribunal de la Inquisición, y otro de 30 de julio de 1836 que reformó el de Órdenes<sup>124</sup>. Para García Madaria, esta reforma concretaba el tránsito del Antiguo Régimen consultivo al moderno. Se suprimía, de esta manera, el sistema polisindial, que si bien había perdido protagonismo con la creación de las Secretarías de Estado y del Despacho en el siglo anterior, había seguido jugando un papel relevante en la Administración de la Monarquía española<sup>125</sup>. En el fondo de esta reforma lo que subyacía era realmente una nueva filosofía de gobierno, que depositaba el ejercicio del poder ejecutivo en el monarca con las Secretarías del Despacho y el judicial en los tres tribunales constituidos<sup>126</sup>.

Aunque estos Decretos no realizaban referencia alguna al Consejo Real de Navarra<sup>127</sup>, la supresión del resto de Consejos suponía un serio motivo de alarma, pues señalaba de una manera inequívoca el camino por el que tarde o temprano tendría que transitar el Derecho público navarro y los nuevos principios a los que tendría que someterse. El nervio de esta reforma no era otro que el principio de separación de poderes, inexistente en el régimen foral navarro y en general en los esquemas administrativos del Antiguo Régimen, aun cuando algunos publicistas navarros trataran de demostrar lo contrario<sup>128</sup>.

Martínez de la Rosa no se conformó, sin embargo, con la ejecución de reformas meramente administrativas, sino que pretendió también, desde su moderantismo, llevar a cabo una reforma política. Estas aspiraciones se concretaron en la redacción del Estatuto Real que, limitado a cincuenta artículos, regulaba únicamente la composición y funcionamiento de unas Cortes bicamerales, fuertemente controladas por la Corona. Se trataba ciertamente de un

---

<sup>124</sup> *Vid.*, sobre esta reforma el trabajo de ISMAEL SÁNCHEZ BELLA, «La reforma de la Administración central en 1834», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, 659-688. Para este autor, las reformas de 1834 fueron «una consecuencia lógica de la aceptación por el Gobierno español del principio de separación de poderes y, concretamente, de la plena autonomía de los Tribunales y de la creciente personalidad de la Administración». *Ibidem*, 674.

<sup>125</sup> Sobre la progresiva transformación de la Administración central de la Monarquía en el siglo XVIII, como consecuencia de la creación de las Secretarías de Estado y del Despacho, *vid.*, las ya clásicas obras de JOSÉ ANTONIO ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, Madrid, 1969 y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España: la Junta Suprema de Estado*, Madrid, 1979 (reeditada en la Editorial Complutense en el año 2001).

<sup>126</sup> JOSÉ MARÍA PUYOL MONTERO, *El Consejo Real...*, *op. cit.* 508.

<sup>127</sup> Como veremos a continuación, la equiparación, que las autoridades centrales tradicionalmente habían realizado, del Consejo de Navarra a las Chancillerías y Audiencias impidió que aquél corriera la misma suerte que el resto de los Consejos de la Monarquía, si bien fue sometido a las reformas emprendidas ese mismo año por el Gobierno de Madrid para uniformar las Audiencias y Chancillerías.

<sup>128</sup> *Vid.*, por ejemplo, un documento anónimo de 1808, que resume los principios fundamentales de la Constitución de Navarra, titulado «Explicación sucinta, pero clara, exacta y fundada de la Constitución del Reino de Navarra», en AGN, Reino, Legislación real y contrafueros, leg. 22, carpeta 20.

tímido ensayo de reforma política, condicionado sin duda por las circunstancias de la guerra.

La promulgación el 10 de abril de 1834 del Estatuto Real implicaba, en lo que respecta a Navarra, el envío de procuradores, y, por tanto, la negación de la autonomía legislativa de este reino. La Diputación dirigió una representación a la reina manifestando su oposición al nombramiento de representantes navarros y solicitando la convocatoria de las Cortes del reino. Mientras tanto, el regente del Consejo de Navarra y comisario regio instaba a la Diputación al cumplimiento del Decreto de 20 de mayo de ese año, que establecía el procedimiento para el nombramiento de los tres procuradores por Navarra<sup>129</sup>. La negativa del Gobierno a las pretensiones de la Diputación obligó a ésta a obedecer el Decreto de 20 de mayo sobre la convocatoria de las Cortes Generales<sup>130</sup>.

El proceso de uniformización de la Administración pública, que había comenzado algunos años antes, se aceleró en lo relativo a la administración de justicia a partir de 1834. Así, el 26 de enero de ese año se promulgó un Decreto que fijaba la demarcación judicial de los tribunales superiores de las distintas provincias, igualándolos en autoridad y facultades. Estos tribunales recibían el nombre de Audiencias, salvo en Navarra que se mantenía el tradicional de Consejo Real de Navarra. Seis meses después se expidieron los ya comentados Decretos de 24 de marzo de 1834 suprimiendo los Consejos centrales. Ese mismo año se publicó otro decreto dirigido a uniformar las distintas Audiencias sobre la base de lo dispuesto para la de Madrid. En esta misma línea, revistió una especial trascendencia la promulgación en 1835 de un extenso «Reglamento para la Administración de Justicia en la jurisdicción ordinaria», que establecía rígidos criterios de jerarquía y uniformidad en la organización de la administración de justicia en España. Creaba, a este efecto, la figura de los jueces letrados de primera instancia que conocerían en su partido de las causas civiles y penales, con excepción de las causas de menor importancia civiles o penales atribuidas a los alcaldes y tenientes de alcalde como jueces ordinarios en sus pueblos. Por encima de los jueces letrados de primera instancia, el Reglamento situaba a las Audiencias, entre las que incluía al Consejo de Navarra. El artículo 56 extendía expresamente al Consejo Real de Navarra toda la regulación que el Reglamento realizaba sobre aquéllas. Entre otras cosas, los preceptos comprendidos en este capítulo IV, titulado «De las Audiencias»,

<sup>129</sup> Del Burgo transcribe parte del oficio remitido por el regente, que rezuma un cierto desprecio hacia la institución misma de la Diputación. El comisario se manifiesta dispuesto a ejercer «las amplias facultades que SM se ha dignado conferirme, sin tener ya más consideraciones a las personas que se acogen para eludir la primera obligación de obedecer los mandatos y órdenes expedidos a nombre de la Reina nuestra Señora, de que los *juramentos* y los *ridículos encargos de sus comitentes* (las Cortes) *no han podido dispensarle*». Vid. JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 161, núm. 319.

<sup>130</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 180-184. El Consejo de Gobierno, creado para asistir a la reina durante el período de regencia, se mostraba contrario a la inclusión de Navarra y las provincias Vascongadas en el Estatuto Real, pues además de vulnerar los fueros, lo consideraba contraproducente dada la situación de guerra que se vivía en estas regiones. Defendía, por el contrario, la necesidad de convocar las Cortes de Navarra y las Juntas Generales de las Provincias Vascongadas. *Ibidem*, 186-187.



regulaban sus atribuciones, organización interna y procedimiento de tramitación de los distintos juicios. Las atribuciones que se reconocían a estos tribunales eran únicamente de naturaleza judicial. Por si esto no fuera suficiente, el artículo 60 explicitaba que las Audiencias (léase también Consejo de Navarra) no podrían «tomar conocimiento alguno sobre los negocios gubernativos o económicos de sus provincias». Una vez más, el principio de separación de poderes amenazaba con despojar al Consejo de algunas de sus más importantes competencias<sup>131</sup>. En lo que a la organización interna de las Audiencias se refiere, el artículo 61 fijaba en dos el número de salas ordinarias de algunas de ellas y también del Consejo de Navarra: una para los asuntos civiles y otra para los criminales.

En la cúspide del organigrama judicial se hallaba el Supremo Tribunal de España, que conocería de los recursos de nulidad interpuestos contra las sentencias de las Audiencias, dirimiría las cuestiones de competencias entre ellas y, en general, realizaría una misión de control y supervisión del trabajo de éstas<sup>132</sup>. De esta manera, el Reglamento no sólo sustituía al Consejo de Navarra por otra institución esencialmente distinta, aun cuando llevara el mismo nombre, sino que además lo sometía a la tutela de un órgano superior. Se trataba pues, de un ataque frontal al Derecho navarro en una de sus más importantes instituciones, y un paso decisivo en el proceso de uniformización y homogeneización de la administración de justicia en España<sup>133</sup>.

El Consejo de Navarra parece que acogió con buenos ojos la reforma que el Reglamento propugnaba. Resulta suficientemente significativa del espíritu que le animaba, la consulta que elevó a la reina, el 22 de octubre de 1835, dirigida a resolver el orden de preferencia de los ministros del Consejo y de la Corte «el día en que las aciagas circunstancias que afligen este país desaparezcan y se verifique felizmente la formación de un solo cuerpo de todos los ministros que componen ambos tribunales»<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Para Santamaría Pastor, la finalidad principal que persiguió este Reglamento fue realizar una separación de los órganos administrativos respecto de los jurisdiccionales, de una manera similar a cómo se hizo en las Cortes de Cádiz. Según este autor, la reforma que introducía el Reglamento pretendía aquietar a los liberales más exaltados que reclamaban una vuelta a la Constitución de Cádiz. Vid. ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis...*, op. cit. 113-114.

<sup>132</sup> Vid., los Decretos de 26 de enero y 24 de marzo de 1834 y el Reglamento para la Administración de Justicia en la jurisdicción ordinaria de 26 de septiembre de 1835, en el anexo de la obra de JAVIER PAREDES, *La organización...*, op. cit. 184-230.

<sup>133</sup> Madoz expone que, como consecuencia de la publicación del Reglamento provisional para la administración de justicia, «desaparecieron entonces el Consejo, salas de Alcaldes de Corte y Cámara de Comptos, y poco después la jurisdicción ordinaria de los alcaldes de los pueblos. Sustituyó a los tres primeros una Audiencia territorial igual a las otras, desapareció el orden de los juicios establecidos por los fueros, se trasladaron a diferentes autoridades las facultades gubernativas que ejercía el expresado Consejo Real, y se dividió el territorio en cinco juzgados de primera instancia, atendiendo a las cinco merindades o partidos, en que desde tiempos remotos se hallaba dividida la provincia». Vid. PASCUAL MADDOZ, *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de Navarra*, Pamplona, 1986, 194. Como veremos a continuación, la conversión del Consejo en Audiencia y las demás reformas judiciales no fueron inmediatas a la publicación del Reglamento, debido a la oposición de la Diputación.

<sup>134</sup> AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 28, ff. 221 r-223 r.

El Reglamento fue remitido al Consejo para que arbitrarse los medios necesarios para su ejecución. Sin embargo, después de recibir el parecer absolutamente contrario de la Diputación a la puesta en práctica del citado Reglamento en Navarra, el Consejo se vio obligado a acudir a la reina exponiéndole los obstáculos que se oponían a la reforma de la administración de justicia en Navarra. Entre otras cosas, el Consejo explicaba:

«A vuestro Consejo, señora, le es muy doloroso tropezar con el óbice más mínimo cuando se trata de cumplimentar vuestra sagrada voluntad, pero cuando como al presente los obstáculos que se ofrecen son lujos de circunstancias, que corren siglos sin repetirse y cuya remoción supera sus fuerzas, no le queda más arbitrios que condolerse y elevarlos a la soberana consideración»<sup>135</sup>.

Como se deduce de esta representación, el Consejo parecía dispuesto a llevar a cabo la implantación en Navarra de esta reforma judicial, si bien lo que le hacía dudar de la oportunidad de su ejecución era la actitud radicalmente contraria de la Diputación.

Tampoco la perspectiva en 1835 era nada halagüeña para la Diputación que veía cómo se iba quedando sin diputados, pues los que por un motivo u otro dejaban el cargo no eran sustituidos y las Cortes no se convocaban. Llegó la situación a tal extremo que la Diputación decidió solicitar su cese definitivo. En el memorial que dirigió a la reina exponía la violación continua que se hacía de los fueros al publicarse en Navarra sin ser sobrecarteados por el Consejo, previa audiencia de la Diputación, todas las leyes, decretos y reformas sancionadas por el poder central. El Gobierno tampoco escuchó en esta ocasión la petición de la Diputación, quizá por las circunstancias de la guerra<sup>136</sup>.

Con todo, lo que a la Diputación preocupaba de una manera especial era la aplicación del Reglamento para la administración de justicia pues, además de suprimir realmente dos instituciones fundamentales de Navarra, el Consejo y la Corte Mayor, suponía «un anuncio demasiado claro de que este Reino ha de perder radicalmente su existencia legal y política, nivelándolo en todo con Castilla»<sup>137</sup>. Ya en el mes de marzo de 1836 había sido suprimida la Cámara de Comptos, por lo que era previsible que el Gobierno no atendiera esta vez a las protestas de la Diputación<sup>138</sup>. Un mes más tarde, el 22 de abril de ese mismo año, el Gobierno ordenaba que se instalara en Pamplona la correspondiente Audiencia y los

<sup>135</sup> *Vid.*, representación de 31 de octubre de 1835. *Ibidem*, ff. 223 v-224 r.

<sup>136</sup> JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 143-144.

<sup>137</sup> La Diputación al barón de Bigüezal, 6 de abril de 1836, AGN, Actas de la Diputación, sesión del 6 de abril de 1836, citado por JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 168, núm. 359.

<sup>138</sup> JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 144. Realmente, la Cámara de Comptos había sido condenada a muerte por una Real Orden de 3 de marzo de 1833 que disponía la suspensión de la provisión de plazas de este organismo. José Basset, Secretario de la Diputación afirmaba en una carta dirigida el 11 de marzo de 1833 a Yanguas y Miranda, comisionado en Madrid, que esta disposición tenía por objeto la supresión de este tribunal. En una carta a Basset fechada el mismo día 11 de marzo, Yanguas confirmaba con información obtenida en la Corte que la finalidad de la Real Orden era suprimir la Cámara de Comptos. AGN, Reino, Diputados y Agentes, leg. 10, carpeta 20.

demás juzgados previstos. Sin embargo, la Diputación no estaba dispuesta a ceder ante lo que suponía el fin del régimen navarro y trató, a través del Conde de Guenduláin, de que las Cortes Generales españolas protestasen por haberse adoptado esta medida sin su concurrencia. Se trataba ciertamente de una maniobra para retrasar la ejecución del Reglamento pues, de acuerdo con el Derecho navarro, las Cortes que debían en su caso pronunciarse sobre este asunto eran las propias de este reino. Sin embargo, las circunstancias exigían pasar por encima de algunos de los principios esenciales de la Constitución histórica de Navarra para salvar el resto.

Mientras esperaba los resultados de las gestiones en Madrid, la Diputación acudió también al virrey, repitiendo los mismos argumentos que había antes expuesto al Conde de Guenduláin<sup>139</sup>. De momento, lo único que consiguió fue que el virrey en cargos suspendiera la ejecución del Reglamento hasta que la reina decidiera sobre el asunto. El Consejo y la Corte intentaron sin embargo constituirse en Audiencia, lo que propició el arresto de sus ministros. El 28 de mayo la reina levantó el arresto del Consejo y dispuso que continuara realizando sus funciones hasta que el Tribunal Supremo y el Consejo de Ministros estudiaran la conveniencia de extender el Reglamento a Navarra<sup>140</sup>.

Los sucesos de La Granja, con la instauración provisional de la Constitución de 1812 y la aprobación posterior de la de 1837 consiguieron acabar con el régimen particular de Navarra. La publicación de la Constitución gaditana en Pamplona, el 21 de agosto de 1836, propició una representación de la Diputación al virrey en la que se ponía de relieve la incompatibilidad de esta institución delegada de los Tres Estados del reino con el nuevo régimen constitucional. Esta vez la petición de dimisión sí fue acogida, y el día 6 de septiembre el nuevo virrey, jefe político, ordenaba el cese de la Diputación y del Ayuntamiento de Pamplona, que fueron sustituidos por dos comisiones<sup>141</sup>.

Como ya he señalado, los ministros del Consejo de Navarra habían manifestado en varias ocasiones su voluntad de constituirse en Audiencia. Para comprender esta actitud del Consejo resulta necesario remitirse a la Real Orden de 27 de octubre de 1832 que modificó radicalmente la proporción de ministros navarros y no navarros en este Supremo Tribunal, en beneficio de estos últimos. Esta circunstancia no es óbice para que además pudieran confluír otras razones, como los defectos estructurales de la organización del sistema judicial navarro, la posibilidad de aplicar una normativa más clara y sistemática en la sustanciación de los juicios, la posibilidad de solucionar definitivamente el retraso crónico en la percepción de los salarios que padecían los ministros, la oportunidad de sustraerse al control que la Diputación, de hecho, realizaba sobre la actuación

---

<sup>139</sup> AGN, Actas de la Diputación, lib. 33, sesión del 25 de abril de 1835. *Ibidem*, 169, nota 360.

<sup>140</sup> *Vid.* JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 145-146. En esta Real Orden la reina dejaba claro el derecho de la Corona para hacer cumplir en Navarra sus disposiciones, pues el bien de toda la Nación se hallaba por encima de los fueros. *Ibidem*, 170, núm. 364.

<sup>141</sup> *Vid.* RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 241-249, y JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 147.

del Consejo... Así, en el discurso de apertura del Consejo, el 2 de enero de 1836, el regente denunciaba la arbitrariedad, los abusos y la confusión que caracterizaban la administración de justicia del Antiguo Régimen, al tiempo que mostraba su adhesión a las reformas que en este ramo se intentaban llevar a cabo desde las instituciones centrales:

«¿Seremos nosotros –se preguntaba el regente– los que a pretexto de conservar ileso un depósito de cuya legalidad no le exime los defectos propios de las épocas a que debió su origen, resistiremos las innovaciones saludables que a propuesta o por condescendencia de los representantes de la Nación se digne SM o se haya dignado ya declarar como útiles, sino indispensables para la mejor y más pronta Administración de Justicia? No, en manera alguna»<sup>142</sup>.

Con esta disposición favorable a la recepción de la reforma judicial, y la desaparición de la Diputación del mapa político, no era de esperar que la transformación del Consejo de Navarra en Audiencia se retrasara todavía mucho tiempo. El 25 de agosto de 1836, el regente del Consejo, Pedro García del Valle, trasladaba al nuevo virrey, conde de Sanzfield, una comunicación del ministro de Gracia y Justicia en la que se le ordenaba que, de acuerdo con el virrey, procediese a la reestructuración del Consejo para adecuarlo a la Constitución de 1812. Dos días después, el 27 de agosto de 1836 el Consejo Real de Navarra era suprimido y sustituido por una Audiencia<sup>143</sup>.

## II. EL CONSEJO, INSTITUCIÓN DE GOBIERNO Y DE JUSTICIA

El Consejo Real de Navarra, como el resto de los Consejos de la Monarquía, era a la vez tribunal de justicia, y órgano consultivo y de gobierno. Sin embargo, a pesar de su denominación, presentaba algunas particularidades que lo diferenciaban de los demás Consejos. En concreto, su ubicación fuera de la Corte lo alejaba de los centros de decisión política, gozando por ello, de un menor grado de influencia sobre las decisiones reales. Este vacío fue suplido en buena medida por la Cámara de Castilla, que se constituyó de hecho en el principal agente consultivo del rey en todos los asuntos relativos al gobierno de Navarra<sup>144</sup>. En este sentido, resulta suficientemente significativo que, en el Gran

<sup>142</sup> Vid. «Discurso que el día 2 de enero de 1836 pronunció el Señor Don Modesto de Cortázar, Regente del Consejo Real de Navarra en la apertura solemne del mismo», Pamplona, 1836, citado por MARÍA DE LA CRUZ MINA APAT, *Fueros y revolución liberal...*, op. cit. 361.

<sup>143</sup> En el acta de constitución de la Audiencia se ordenaba que la sustanciación de los juicios se acomodase a lo prevenido en la Constitución de 1812, en el Reglamento provisional para la administración de justicia, en las Ordenanzas para el régimen y orden interior de las reales Audiencias de la península e islas adyacentes de 19 de diciembre de 1836, así como a lo establecido en las demás disposiciones, en la medida en que no fueran opuestas a la citada Constitución. AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 46, f. 67 r.

<sup>144</sup> Sobre el funcionamiento de la Cámara de Castilla y su intervención en la provisión de las plazas en los Consejos, Chancillerías y Audiencias, vid., entre otros, FELICIANO BARRIOS, *Los Rea-*

Memorial que dirigió el conde-duque de Olivares a Felipe IV en 1624, tratara del Consejo de Navarra en el capítulo relativo a las Audiencias y Chancillerías, no en el dedicado a los demás Consejos de la Monarquía. El valido dejaba constancia, además, de la dependencia inmediata del reino respecto de la Cámara de Castilla<sup>145</sup>:

«Y aunque aquel reino está incorporado en éste —exponía Olivares— y es parte dél no tiene dependencia del Consejo Real de Castilla, *tiénela del Consejo de Cámara y así por allí gobierna V. Majd. lo que se ofrece; y todas las causas y materias se tratan en la Cámara y se despachan no por provisión sellada sino por cédula real*»<sup>146</sup>.

Ya en el siglo XVIII, Felipe V trató de reforzar el control sobre el viejo reino a través de la Cámara de Castilla, lo que implicaba necesariamente rebajar tanto la categoría como el umbral de competencias del Consejo de Navarra. Por ello, pese a las protestas de los consejeros, el rey afirmó el carácter meramente honorífico del título de Consejo Supremo, dejando bien claro que ello se debía sólo a la «antigüedad y nobleza de ese reino», sin admitir en ningún caso su supremacía jurisdiccional<sup>147</sup>. Este protagonismo de la Cámara en la tramitación de los asuntos de Navarra no era incompatible con la intervención de otros Consejos, especialmente el de Estado<sup>148</sup>, en las cuestiones relativas al gobierno del viejo

---

*les Consejos. El Gobierno central de la Monarquía en los escritores sobre Madrid del siglo XVII*, Madrid, 1988, 183-195. Como señala este autor, la elaboración por parte de esta Cámara de las hojas de mérito de los sujetos que la propia Cámara proponía para ocupar una plaza le confería un gran poder, «ya que sin necesidad de faltar a la verdad, podía presentar a un candidato como idóneo para desempeñar un determinado cargo, haciendo ver que otros objetivamente más apropiados, no lo eran tanto». *Ibidem*, 195. *Id.*, también JOSÉ ANTONIO PUJOL AGUADO, *La Corona de Aragón en la Cámara de Castilla*, Alicante, 1994.

<sup>145</sup> Comentando el tratamiento dado por Olivares al Consejo de Navarra en su memorial, afirma Floristán: «Ciertamente, el Consejo de Navarra nunca perdió ni sus atribuciones ni su consideración de “supremo”, pero su decadencia como organismo político parece avanzar al ritmo de la centralización administrativa, sobre todo en el siglo XVIII». ALFREDO FLORISTÁN IMÍZCOZ, «Incorporación a Castilla y desarrollo institucional», en VALENTÍN VÁSQUEZ DE PRADA, y otros, *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona, 1986, 38. En tiempos de Carlos IV, la equiparación, en la mente del rey y de sus consejeros, del Consejo de Navarra a las Audiencias y Chancillerías se mantenía todavía en vigor. Así, el 31 de enero de 1802, el ministro José Antonio Caballero, ordenó, por encargo del rey, al gobernador del Consejo de Cámara de Castilla, que averiguase los motivos que justificaban la reserva de plazas de naturales en la Audiencia de Aragón y en otros tribunales del reino, entre los que se había incluido al Consejo de Navarra. AHN, Estado, leg. 6395 (2).

<sup>146</sup> JOHN ELLIOTT y JOSÉ F. DE LA PEÑA, *Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares, I, Política interior: 1621-1627*, Madrid, 1978, 68. El subrayado es nuestro.

<sup>147</sup> Real Orden de 3 de diciembre de 1726, sobre procesamiento de la Diputación por el Consejo, en AHN, Consejos, lib. 537, ff. 71 r-72 v, citada por ALFREDO FLORISTÁN IMÍZCOZ, *La Monarquía...*, *op. cit.* 270.

<sup>148</sup> Sobre la intervención del Consejo de Estado en la política interior de la Monarquía señala Barrios que, si bien resulta exagerado afirmar, como hace Danvila y Collado, que todas las cédulas y decretos que emanaban del rey pasaban por el Consejo de Estado, «sí parece cierto que aquellos asuntos y disposiciones de suficiente entidad debían ser remitidos al Consejo para que consultara

reino<sup>149</sup>. Además, a partir del siglo XVIII, parte de estos asuntos pasaron a tramitarse directamente por las Secretarías de Estado y del Despacho, a través de la denominada Vía Reservada.

Todo esto no impide hablar, en absoluto, del papel principalísimo que jugó el Consejo de Navarra en el gobierno y en la administración de justicia de este reino. Simplemente, sitúa a este Supremo Tribunal en el lugar que realmente le correspondió dentro del entramado de la Administración borbónica del siglo XVIII y parte del XIX.

Como ya se ha señalado, el Consejo Real de Navarra, además de Supremo Tribunal del reino, desempeñó un importante papel como órgano consultivo y de gobierno, proyectándose sus atribuciones en este ámbito sobre los más diversos ramos de la administración pública. En el memorial arriba citado, Olivares destacaba el carácter gubernativo del Consejo, incluso por encima de su condición de Supremo Tribunal. Así, en palabras del valido, se trataban en el Consejo de Navarra

«todas las materias de estado y gobierno y algunas de justicia que en casos particulares le están reservadas, porque las civiles y criminales no las trata en primera instancia sino en suplicación de la Corte»<sup>150</sup>.

Durante el siglo XIX, el Consejo mantuvo, con carácter general, las mismas competencias gubernativas y judiciales que en siglos anteriores. El ejercicio, sin embargo, de cada una de estas atribuciones, sobre todo en el ámbito de gobierno, se vio condicionado por nuevas circunstancias políticas, económicas, sociales... Por ello, aunque gran parte de los problemas que el Consejo debió afrontar en el siglo XIX se habían planteado ya en épocas anteriores, parece oportuno estudiar la forma en que el Consejo abordó la resolución de estos problemas en la última época de su vida.

Antes de entrar en el estudio de estas cuestiones, conviene resaltar que el estudio del trabajo desarrollado por el Consejo como tribunal de justicia y sobre todo como órgano consultivo y de gobierno arroja abundantes luces sobre el papel que, en cuanto Consejo del rey en Navarra, desempeñó en la vida institucional del reino. La historiografía del siglo XIX nos ha legado una imagen del Consejo bastante parcial. Éste es definido habitualmente como una institución contraria a las libertades de Navarra, servidora incondicional de la política absolutista de los Borbones. Los enfrentamientos entre la Diputación o las Cortes y el Consejo sirvieron de caldo de cultivo de estas concepciones, un tanto maniqueístas, de las instituciones navarras, llevándose el Consejo la peor parte. Para la Diputación, el Consejo de Navarra era un tribunal

---

sobre los mismos». FELICIANO BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía española*, Madrid, 1984, 258.

<sup>149</sup> Sobre la intervención de la Cámara de Castilla y de los Consejos de Castilla y Estado en el gobierno de Navarra, *vid.* M.<sup>a</sup> ISABEL OSTOLAZA ELIZONDO, *Gobierno y Administración de Navarra bajo los Austrias. Siglos XVI-XVIII*, Pamplona, 1999, 41-64.

<sup>150</sup> JOHN ELLIOTT y JOSÉ F. DE LA PEÑA, *Memoriales...*, *op. cit.* 68.

«más omnipotente que el de Castilla, de quien tenía todos sus vicios y ninguna de sus virtudes; intervenía como consultor en la sanción de las leyes y nunca se sancionaban contra su voluntad; que las ejecutaba y las interpretaba a su arbitrio sin responsabilidad alguna; que tenía en su mano el Gobierno municipal y económico de los pueblos; que hacía autos acordados trastornando las leyes; que imponía multas arbitrarias sin apelación»<sup>151</sup>.

Similares acusaciones lanzaron los tratadistas del siglo XIX, forjando de esta manera un estereotipo del Consejo que en muchos aspectos traiciona la verdad histórica. Así, por citar alguno de estos autores, Pablo Ilarregui afirmaba que con la Ley paccionada de 1841 se había destruido

«el absolutismo de los virreyes y del Consejo de Navarra, que eran los mayores enemigos de las libertades del país, siguiendo en esto las miras políticas de los monarcas castellanos, que se proponían minar poco a poco el único monumento de la España libre, que desafiaba su omnipotente voluntad»<sup>152</sup>.

Esta concepción ideologizada del Consejo, definido como mero instrumento en manos del poder real, ha llegado hasta nuestros días, siendo acogida con escaso o nulo espíritu crítico por una buena parte de la historiografía más reciente. Mina Apat, cuyo trabajo sobre el régimen foral navarro durante la revolución liberal rompió con las tesis tradicionales acuñadas por la historiografía fuerista, acepta sin embargo las posturas defendidas por estos mismos autores respecto del Consejo. Así, basándose en reputados foralistas como Ilarregui, esta autora llega a afirmar que

«el nombramiento por parte del rey de sus miembros (del Consejo) anulaba por completo la independencia de sus componentes; de ahí –concluye Mina– que no pueda hablarse de una justicia navarra, sino de una instancia más a través de la cual el rey podía realizar su política»<sup>153</sup>.

El sometimiento prácticamente incondicional del Consejo de Navarra a los dictados del poder central es compartida, con matices distintos, por otros auto-

---

<sup>151</sup> Actas de la Diputación, sesión de 5 de marzo de 1838. El informe reproducido por Castro, es de Yanguas. Vid. JOSÉ RAMÓN CASTRO, *Yanguas y Miranda*, Pamplona, 1963, 194.

<sup>152</sup> PABLO ILARREGUI, «Memoria sobre la ley de la modificación de los fueros de Navarra», en *Temas Forales*, Pamplona, 1966, 85.

<sup>153</sup> MARÍA CRUZ MINA APAT, *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, 1981, 27. No creo que pueda colegirse de la elección real de los ministros la anulación completa de su «independencia» (término, por otra parte, equívoco y poco adecuado para explicar el régimen y funcionamiento de los Consejos de la Monarquía del Antiguo Régimen). El extremo opuesto viene representado por Martínez Arce que ha destacado (quizá con demasiado énfasis) la autonomía e «independencia» que le concedía la lejanía de la Corte. MARÍA DOLORES MARTÍNEZ ARCE, *Lucas y sombras del siglo XVII. Navarra en tiempos de Carlos II «El Hechizado»*, Pamplona, 1999, 89. Si bien parece acertado pensar que la distancia otorgaría al Consejo de Navarra, de hecho, una mayor libertad de acción, la consecuencia más trascendente de su emplazamiento fuera de la Corte no fue, en mi opinión, su mayor grado de autonomía, sino –como ya ha sido señalado– su menor poder de influencia política. Por otra parte, resulta difícil compatibilizar su condición de tribunal del rey con

res que, sin embargo, parten de postulados historiográficos distintos e incluso opuestos a los de Mina Apat<sup>154</sup>.

La realidad, como se verá a continuación, fue mucho más compleja, no sólo por la peculiar configuración del Consejo como institución del rey en un reino que gozaba de una significativa personalidad, sino también por la procedencia navarra de la mayor parte de sus ministros, así como por la agitación y falta de claridad que caracterizan estos años de transición entre el Antiguo Régimen y el Estado liberal.

## 1. EL CONSEJO COMO INSTITUCIÓN CONSULTIVA Y DE GOBIERNO

El Consejo tenía atribuidas importantes competencias de tipo gubernativo y consultivo que, para siglos anteriores, han sido estudiadas ya con acierto por otros autores<sup>155</sup>. Su condición de órgano colegiado y su ubicación en la capital del reino navarro convertían al Consejo en un órgano especialmente idóneo para asesorar tanto al virrey como al rey en los asuntos relativos al gobierno de Navarra. Esta parcela de la actividad del Consejo no experimentó tampoco alteraciones significativas en el siglo XIX y, como en épocas anteriores, el Consejo de Navarra siguió desempeñando su misión de órgano consultivo<sup>156</sup>. En la sección de Tribunales Reales, del Archivo General de Navarra, se conservan seis libros de consultas realizadas al rey y tres de consultas al virrey. El contenido de estas consultas es muy variado: gobierno económico, administración de justicia, facultades del Consejo y demás instituciones, policía, levas de soldados, patronato...<sup>157</sup>. Sin

---

una libertad e «independencia» más propias de las instituciones del reino. Es obligado, sin embargo, reconocer que los trabajos de Martínez Arce, como la tesis doctoral publicada de Sesé Alegre, han contribuido a revisar la imagen un tanto peyorativa, en lo relativo a la preservación del Derecho navarro, que la historiografía anterior había forjado sobre el Consejo Real de Navarra.

<sup>154</sup> Este es el caso de Rodríguez Garraza y de Huici Goñi. El primero define al Consejo como «defensor incondicional de las prerrogativas regias». RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Tensiones...*, op. cit. 42. Huici, por su parte, no duda en situar a los tribunales reales entre los enemigos del régimen navarro, contraponiéndolos de una manera expresa a las instituciones representativas del reino, es decir, la Diputación y las Cortes. Vid. MARÍA PUY HUICI GOÑI, *La Cámara de Comptos de Navarra entre 1700 y 1836*, Pamplona, 1999, 285.

<sup>155</sup> Vid., entre otros, JOAQUÍN SALCEDO IZU, *El Consejo Real...*, op. cit. 160-176; JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, op. cit. 321-542; LUIS JAVIER FORTÚN y CARLOS IDOATE, *Guía de la sección de Tribunales Reales del Archivo General de Navarra*, Pamplona, 1986, 11-21; MARÍA DOLORES MARTÍNEZ ARCE, *Luces y sombras...*, op. cit. 29-33 y 95-98; y MARÍA ISABEL OSTOLAZA ELIZONDO, *Gobierno y Administración de Navarra bajo los Austrias (siglos XVI-XVII)*, Pamplona, 1999, 24-40.

<sup>156</sup> Como ha destacado Dolores Sánchez, el deber de consejo constituye uno de los pilares de la Administración moderna, y a partir de él se estructuraron tanto los Consejos, como las Cortes y las Juntas. DOLORES M. SÁNCHEZ, *El deber de consejo en el Estado moderno. Las Juntas «ad hoc» en España (1471-1665)*, Madrid, 1993, 15.

<sup>157</sup> Así, por citar algunos ejemplos, en AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, 28, se contienen las consultas realizadas al rey entre 1822 y 1836, que tratan, entre otros, de los siguientes



embargo, el Consejo no se limitaba a asesorar al rey y al virrey, o a emitir informes a petición de éste o de las autoridades centrales, actividades ambas de una gran trascendencia, sino que llevaba también a cabo una activa labor de gobierno para lo cual se servía de su capacidad de promulgar autos acordados y otras disposiciones. En este sentido, Salcedo llega a afirmar que «la peculiaridad del Consejo Real se halla en las realizaciones de Gobierno», pues ellas recordaban de alguna manera su primitiva razón de ser. Este mismo autor destaca, al mismo tiempo, la íntima relación que el Consejo mantuvo con el virrey en todo lo relativo al ejercicio de sus competencias gubernativas<sup>158</sup>. Pero no sólo confluía con el Consejo la actividad del virrey. También otras instituciones como la Diputación o los ayuntamientos tenían reconocidas importantes competencias en este ámbito.

La actividad que el Consejo desplegaba, como órgano de gobierno, es difícilmente sistematizable, pues afectaba a numerosos ámbitos de la administración política, económica, eclesiástica... del reino. En primer lugar, el Consejo realizaba una importante labor de fiscalización y control de los demás órganos de la administración real, así como de sus funcionarios y de algunas instituciones del reino, e intervenía directamente en el nombramiento de gran parte de los cargos públicos. Además, gozaba de importantes atribuciones en el ramo de policía, que ejercitaba principalmente mediante la promulgación de autos acordados. Su gobierno también se extendía a cuestiones de naturaleza eclesiástica, en virtud del derecho de Patronato que el rey ejercía en buena medida a través de él. Conocía, asimismo, de otros negocios no menos trascendentales, como la elección de los cargos municipales o el control de libros e impresos. Sin ánimo de ser exhaustivos, voy a referirme brevemente a algunas de estas intervenciones del Consejo en su calidad de órgano gubernativo, en concreto, en aquellas cuestiones que adquirieron un especial protagonismo en el siglo XIX, como fueron las relacionadas con el ramo de policía y con la administración económica de los pueblos, o bien, que influyeron en la delimitación de las competencias del Consejo en este campo.

El Consejo de Navarra también jugó un papel decisivo en la política del reino, en cuanto institución que debía conceder o denegar la sobrecarta o pase foral. En el ejercicio de esta atribución trató de conciliar el respeto a las leyes de Navarra con los intereses de la Corona, si bien, como veremos en su momento, durante los últimos años del reinado de Fernando VII rompió este equilibrio a favor del rey.

---

tes asuntos: pago del sueldo a los ministros del Consejo (ff. 31-32), establecimiento de la policía general en España (f. 34), reforma de la plantilla del Consejo (ff. 41-42), prohibición de extracción de granos del reino (ff. 53-54), sorteo de 773 hombres para la guerra (f. 43) contabilidad del ayuntamiento (ff. 93-94), depósitos judiciales (ff. 134-135), petición de indulto de Juan García Ylloqui (ff. 137-138)... El Consejo informaba también en todas las cuestiones relacionadas con el regio patronato. *Vid.*, v.gr. una consulta de 21 de septiembre de 1800 sobre las temas propuestas al rey por el Definitorio General Cisterciense para ocupar las abadías de Iranzu, Fitero, Leire y Marcilla. *Ibidem.*, lib. 23, ff. 37 v-43 r.

<sup>158</sup> JOAQUÍN SALCEDO IZU, *El Consejo Real...*, *op. cit.* 160-161.

## A) El Consejo y el ramo de policía

El pensamiento ilustrado concedió una especial importancia al desarrollo de la policía en las ciudades. Esta preocupación se tradujo en la adopción por parte de los ayuntamientos, y también de las autoridades superiores, de políticas tendentes a mejorar las condiciones de vida de la población: su educación, higiene, seguridad, abastecimiento... y a dotar a las ciudades de las necesarias infraestructuras que hicieran posible la consecución de estos objetivos: construcción de cementerios, empedrado y alumbrado de las calles, instalación de alcantarillados...

El Consejo de Navarra llevó a cabo durante el siglo XIX una política activa en este campo, mediante la promulgación de una abundante normativa que daba solución a los problemas más diversos. Esta política del Consejo encontró en ocasiones la oposición de las Cortes, que reivindicaban para sí, con carácter exclusivo, la facultad de legislar con carácter general sobre cualquier tema. También se opusieron las Cortes y la Diputación a la instauración en Navarra de un nuevo régimen en el ejercicio de las competencias en materia de policía, a partir de 1822, fecha en que las Cortes españolas aprobaron el reglamento provisional de Policía, que debía ser ejecutado por los jefes y alcaldes políticos<sup>159</sup>. En 1824, mediante Decreto de 8 de enero, se reorganizaba la Policía cuyas funciones iban dirigidas a conservar el orden público e inmunizar al viejo reino de las influencias políticas e ideológicas del país vecino. Su establecimiento violaba directamente los fueros navarros que, entre otras cosas, excluían –según el reino– la aprobación para Navarra de leyes generales sin el concurso de sus Tres Estados y prohibían que los naturales de este reino fueran juzgados por tribunales extranjeros. El contrafuero era tan patente que el Consejo negó la sobrecarta, aunque el rey mantuvo su decisión apelando al interés general y a la situación política de Europa. Las protestas de la Diputación y de las Cortes tampoco consiguieron doblegar la voluntad real<sup>160</sup>. No resulta extraño, por tanto, que el desarrollo de la policía en Navarra durante el siglo XIX fuera acompañado de conflictos institucionales, confluyendo la actividad del Consejo en este campo con la de otras autoridades, tanto centrales como regionales.

### *La salud pública*

Dentro del amplio ramo de policía, competía al Consejo velar, junto con otras instituciones como el virrey, la Diputación y los ayuntamientos, por la conservación de la salud pública en Navarra y adoptar cuantas providencias fueran nece-

---

<sup>159</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 61-63.

<sup>160</sup> FLORENCIO IDOATE, «La creación de la policía y un contrafuero», en *Rincones de la Historia de Navarra*, III, Pamplona, 1966, 423-428.

sarias para evitar la propagación de enfermedades infecciosas<sup>161</sup>. Así, por ejemplo, en 1800, ante la posible introducción en el reino de la fiebre amarilla, que había aparecido en el sur de la Península, como consecuencia de la entrada en Navarra de personas provenientes de regiones contaminadas, el Consejo dictó una serie de autos acordados adoptando medidas que evitasen el contagio<sup>162</sup>. En esta materia, el Consejo no hacía más que continuar la política que había seguido en el siglo anterior, ante la aparición de sucesivos brotes de peste en el reino, o en zonas próximas a él, en los años 1720-1723, 1732, 1737 y, ya en la segunda mitad de siglo, en 1772, 1775 y 1783<sup>163</sup>.

Sin embargo, la situación de crisis creada condujo a una suspensión temporal de las atribuciones del Consejo en materia de sanidad. Una Real Orden de 2 de diciembre de 1800 dispuso, a propuesta del virrey, el establecimiento en Navarra de una Junta, que asumió las competencias del Consejo sobre esta materia. La reacción de éste, que se hizo esperar, llegó al cabo de un año. Mediante consulta de 6 de febrero de 1801, este Supremo Tribunal manifestaba su oposición a la creación de la citada Junta alegando que, desde tiempo inmemorial, la conservación de la salud en Navarra había sido confiada por sus leyes al Consejo junto con el virrey. En apoyo de sus pretensiones, el Consejo recordaba sus actuaciones en 1599, 1600 y 1720. Cuando le llegó la protesta al rey, la situación de crisis había pasado ya, por lo que la reclamación fue atendida y la Junta se disolvió en virtud de una Real Orden de 2 de marzo de 1801<sup>164</sup>.

El Consejo mantuvo hasta su extinción sus competencias en materia de salud pública, si bien ni el virrey ni la Diputación se mantuvieron al margen de estos negocios de evidente trascendencia para la vida del reino. Así, en 1832, ante la aparición de un brote de cólera morbo en el país vecino, el Consejo planteó al virrey la posibilidad de suspender la celebración de los Sanfermines y establecer un cordón sanitario en la frontera para controlar la entrada de personas y mercancías. Consultada por el virrey, la Diputación prefirió abstenerse de pronunciarse sobre este extremo limitándose a recordar los

---

<sup>161</sup> Sobre la participación, a distintos niveles, de las instituciones del rey y del reino en la preservación de la salud pública en Pamplona, *vid.* JESÚS RAMOS MARTÍNEZ, *La salud pública y el Hospital General de la ciudad de Pamplona en el Antiguo Régimen (1700 a 1815)*, Pamplona, 1989.

<sup>162</sup> *Vid.* Auto Acordado de 25 de octubre de 1800 prohibiendo la entrada en el reino de Navarra de aquellas personas procedentes de regiones contaminadas por enfermedades infecciosas, que no llevasen documento acreditativo de haber pasado ya la cuarentena, y estableciendo casas de cuarentena en los pueblos fronterizos. AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 45, ff. 270-271 v, y Auto Acordado, de 5 de noviembre de 1800, ordenando al Regimiento de Pamplona que dispusiera casas y edificios fuera de los muros de la ciudad para acoger a las personas que llegasen de los países infectados. *Ibidem.*, ff. 272v-273. Sobre la actuación del Consejo en la prevención de esta epidemia en Navarra entre 1800 y 1805, *vid.* JESÚS RAMOS MARTÍNEZ, «Medidas de prevención sanitaria de la ciudad de Pamplona frente a las epidemias de fiebre amarilla de comienzos del siglo XIX», en *Príncipe de Viana*, XLIX, anejo 9, Pamplona, 1988, 449-456.

<sup>163</sup> *Vid.* JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, *op. cit.* 426-434.

<sup>164</sup> AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 23 ff. 61-63 v y 204 v-205 v.

privilegios que asistían a la ciudad de celebrar una feria anual y corrida de toros por las fiestas de su patrón<sup>165</sup>. Finalmente éstas se celebraron sin especiales consecuencias, cesando la epidemia en 1834 con escasas víctimas en Pamplona<sup>166</sup>.

Una cuestión que aparece en el siglo XVIII íntimamente ligada a la salud pública es el interés de las autoridades por impulsar la construcción de cementerios en las afueras de las ciudades. Mediante Real Orden de 3 de abril de 1787, Carlos III dispuso la construcción de cementerios fuera de las ciudades, con la intención de terminar con los enterramientos en las iglesias, aunque la efectividad de esta medida, al menos en Navarra, fue escasa. Estrenado ya el nuevo siglo, dos Reales Cédulas, de 19 de julio 1804 y 17 de octubre 1805 reiteraron lo establecido por Carlos III y establecieron algunas pautas para la construcción de los nuevos cementerios. En Pamplona, a instancias del Consejo Real y del virrey se comenzó a edificar el cementerio, que quedó concluido en 1808<sup>167</sup>.

Los representantes del reino no permanecieron ajenos a estas preocupaciones y en las Cortes de 1817-1818 solicitaron que se elevaran a ley, con algunas modificaciones, las citadas Reales Cédulas de 1804 y 1805, que previamente habían sido denunciadas como contrafuero, porque el Consejo en su momento las había sobrecarteado sin conceder audiencia previa a la Diputación. Esta petición de las Cortes dio lugar a la ley LXIV que ordenaba la construcción de cementerios en todos los pueblos del reino que pasasen de cincuenta vecinos. El Consejo intervendría en la ejecución de este ambicioso proyecto mediante la designación de uno de sus ministros, a quien se encomendaba la misión de velar por el cumplimiento de lo establecido en la citada ley. Sólo en caso de que fuera estrictamente necesario, el ministro comisionado debía acudir al Consejo<sup>168</sup>.

Los resultados que se obtuvieron de la aplicación de esta ley fueron escasos. Las propias Cortes reconocían diez años después que eran muchos los pueblos que carecían de cementerio, y gran parte de los que se habían construido se encontraban ya en estado ruinoso. Para los Tres Estados, ello se debía a la inexistencia de leyes que regulasen el mantenimiento de los cementerios una vez que habían sido construidos, laguna que se intentó paliar con la ley LX de las Cortes de 1828-1829<sup>169</sup>.

---

<sup>165</sup> En el oficio dirigido a la Diputación preguntándole su parecer sobre la propuesta del Consejo, el virrey decía: «Excmo. Señor: El Real y Supremo Consejo de este Reino, atento siempre a los cuidados que en las actuales circunstancias reclama incesantemente de su alto ministerio, en resguardo de la salud pública, tiene delante dos objetos que excitan muy particularmente su desvelo (se refería a la celebración de la próxima feria y la corrida de toros por Sanfermines)...». FLORENCIO IDOATE, «Peste y cólera morbo en Pamplona», en *Rincones...*, op. cit. 707.

<sup>166</sup> *Ibidem*, 708.

<sup>167</sup> JESÚS RAMOS MARTÍNEZ, *La salud pública...*, op. cit. 81-87.

<sup>168</sup> *Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los Tres Estados del Reino de Navarra*, II, Pamplona, 1964, II, 287-289.

<sup>169</sup> *Ibidem*, 524-525. Esta ley encomendaba a los justicias y ayuntamientos, en colaboración con las autoridades eclesiásticas, no sólo la misión de construir los cementerios, sino también de dirigirlos y velar por su buen estado de conservación.

### *Seguridad y orden en las ciudades y campos*

Era competencia del Consejo adoptar las disposiciones necesarias que garantizaran, en una época caracterizada por la inestabilidad y el desorden, la seguridad pública de los naturales del reino.

Continuando una política que había dado ya sus frutos en el siglo anterior en numerosas ciudades de la Monarquía española, tanto en América, como en la Península, el Consejo dispuso, mediante Auto Acordado de 23 de octubre de 1830, la división de la ciudad de Pamplona y sus arrabales en cuatro cuarteles, encomendando cada uno de ellos al cuidado de un alcalde de la Corte Mayor<sup>170</sup>. Éstos conservaban, al mismo tiempo, el ejercicio acumulativo de las jurisdicciones civil y criminal que les correspondían en el resto de la ciudad.

En el caso de Pamplona, esta medida se adoptó como consecuencia de las excepcionales circunstancias que vivió el reino en los años previos al estallido de la primera guerra carlista, y con la finalidad de «eludir todos los medios con que intentaban los revolucionarios trastornar el orden público y llevar a cabo sus perversos designios».

El principal cometido que se encomendaba a estos alcaldes era garantizar el cumplimiento de las ordenanzas de barrio de la ciudad, para lo cual contaban, cada uno de ellos, con la ayuda de un escribano de número y de un alguacil. Mientras no variasen las circunstancias, y las amenazas de revueltas en la ciudad cesasen, los alcaldes llevarían a cabo rondas de vigilancia por toda la ciudad, contando para ello con la colaboración de los priores y mayoresales de los distintos barrios, y con los serenos. El Auto Acordado realizaba especial hincapié en el control, por parte de los alcaldes, de todos los forasteros que se alojasen en la ciudad, así como de las «gentes de mal vivir», inspeccionando para ello las tabernas y posadas. Por último, el Consejo se reservaba la facultad de dictar las providencias que considerase necesarias para mantener el orden público<sup>171</sup>.

La división en cuarteles de la ciudad de Pamplona no fue una acción aislada del Consejo para preservar el orden público. Sobre todo en los últimos años del reinado de Fernando VII, el Supremo Tribunal de Navarra no dejó de adoptar las disposiciones necesarias para salvaguardar la tranquilidad del reino. Así, por ejemplo, mediante Auto de 23 de junio de 1832, el Consejo comisionó al receptor José Javier Janáriz para que averiguase la procedencia de las personas que se hallaban «acuadrilladas» y armadas en la venta de Burlada. Un año más tarde, ante la posibilidad de que las alteraciones del orden público que se estaban produciendo en Bilbao se extendiesen también a Navarra, el Consejo dictó un Auto Acordado, con

---

<sup>170</sup> La división de las ciudades en cuarteles no era una novedad del siglo XVIII. Ya en el siglo XVI la Corte había sido dividida en cuarteles. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII esta práctica se generalizó, tanto en la Península como en América, dotándose además a los alcaldes que figuraban al frente de cada una de estas divisiones de una autoridad sin precedentes. Vid. JAVIER GUILLAMÓN, *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980, 269-270.

<sup>171</sup> AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 46, ff. 2r-4r.

fecha de 8 de octubre de 1833, en el que ordenaba a los ayuntamientos de todos los pueblos que vigilasen para que «las autoridades fuesen respetadas, las Leyes obedecidas, la tranquilidad pública guardada y conserbado el orden legal»<sup>172</sup>.

También se adoptaron políticas concretas para combatir la delincuencia en el campo, en las que el Consejo, junto con las demás autoridades del reino, se vio directamente involucrado. En este sentido, las Cortes de 1817-1818 obtuvieron del virrey la aprobación de la ley CX que ordenaba la elaboración, en todos los pueblos de Navarra, de Ordenanzas que pusiesen remedio a los ataques que, con demasiada frecuencia, padecían los propietarios de los campos en sus bienes y plantaciones. La aprobación de estas Ordenanzas quedó encomendada al Consejo, previa audiencia de la Diputación y del fiscal<sup>173</sup>.

### *El control del Consejo sobre la libertad de comercio de granos y sus derivados*

También tenía atribuida el Consejo una función supervisora en todo lo relativo al abastecimiento de cereales, cuyos derivados suponían un ingrediente esencial de la dieta en aquella época. Además de asegurar su abastecimiento, el Consejo debía evitar la formación de monopolios que controlaran la distribución de estos productos básicos para la subsistencia de la población, así como prevenir posibles maniobras de especulación que provocaran aumentos desproporcionados del precio de estos alimentos. Las atribuciones del Consejo en este campo revestían una especial trascendencia para la vida del reino, pues la economía navarra hasta el último tercio del siglo XIX fue, como en la mayor parte de España y Europa, fundamentalmente agrícola y, más en concreto, cerealista<sup>174</sup>.

Sin embargo, la intervención del Consejo en la regulación de la libertad de comercio de granos, tanto dentro como fuera del reino, no agradaba a la Diputación ni a las Cortes, partidarias, con carácter general, de llevar a cabo una política liberalizadora de este tipo de productos, de acuerdo con las teorías que en el siglo anterior habían sido defendidas y puestas en práctica en Castilla por personajes de la categoría e influencia de Campomanes o Esquilache<sup>175</sup>.

En las Cortes de 1817-1818, los Tres Estados intentaron, sin éxito, apartar al Consejo del control sobre estos productos, y suprimir, al mismo tiempo, las trabas legales que impedían la libre extracción y comercio de granos. Para los

<sup>172</sup> *Ibidem*, 41v-42r.

<sup>173</sup> *Cuadernos de las leyes y agravios reparados...*, *op. cit.*, II, Pamplona, 1964, 378-379.

<sup>174</sup> JOSÉ ANDRÉS-GALLEGO, «Génesis de la Navarra contemporánea», en *Príncipe de Viana*, XLVIII, anejo 6, 1987, 201-202.

<sup>175</sup> *Vid.*, entre otras, la obra de José María Vallejo García-Hevia, *Campomanes y la acción administrativa de la Corona (1762-1802)*, Oviedo, 1998, 173-201, y de Santos M. Coronas González, *Ilustración y Derecho. Los fiscales del Consejo de Castilla en el siglo XVIII*, Madrid, 1992, 148-152. No entro aquí a analizar los intereses de la oligarquía navarra en la adopción de estas políticas liberalizadoras, pues su tratamiento excede con creces los límites de este trabajo.

representantes del reino resultaba innegable que «la restricción del comercio interior ó la prohibición de extraer las producciones sobrantes de un país, acarrea su ruina». Por ello, sometieron a la aprobación del virrey una nueva regulación liberalizadora de este sector, que restringía al máximo las facultades de intervención del Consejo. El virrey aprobó en su mayor parte las reformas solicitadas por las Cortes en la dirección indicada pero, a pesar de las réplicas de los Tres Estados, mantuvo esencialmente íntegras las facultades supervisoras o controladoras del Consejo en esta materia. En este sentido, el virrey autorizó al Consejo, de acuerdo con él y previa audiencia de la Diputación, a prohibir o limitar el comercio de granos cuando sospechase que de su libre tráfico podrían derivarse perjuicios para los naturales<sup>176</sup>.

De acuerdo con lo previsto en esta ley XCVIII de las Cortes de 1817-1818, el Consejo prohibió, mediante Auto Acordado de 22 de mayo de 1831, la extracción de trigo de Navarra, debido a los elevados precios que había alcanzado este producto. Esta medida no consiguió frenar el alza de los precios, por lo que el Consejo, tres días más tarde, después de escuchar a la Diputación, según preceptuaba la citada ley, dictó un nuevo Auto que, entre otras cosas, obligaba a todos los habitantes de Navarra a comunicar a las autoridades municipales el trigo que tuvieran almacenado. Además, todo aquel que poseyera más trigo del necesario para el consumo de su casa debía ponerlo a la venta. A los posibles infractores se les imponían severas penas y el Consejo se reservaba la facultad de llevar a cabo las inspecciones que considerara oportunas para asegurar el cumplimiento de esta disposición<sup>177</sup>.

Una vez normalizada la situación el Consejo derogó, mediante Auto Acordado de 23 de julio de 1832, la prohibición impuesta por el Auto Acordado de 22 de mayo del año anterior de extraer granos del reino<sup>178</sup>.

### *El Consejo y el vínculo de Pamplona*

Como es sabido, para garantizar las existencias de cereales se hallaban establecidos en las principales villas y ciudades del reino los llamados vínculos o pósitos, cuya administración correspondía fundamentalmente al ayuntamiento del respectivo municipio. El vínculo de Pamplona seguía, en lo relativo a su gobierno, un régimen especial, en virtud de un privilegio concedido por el rey a esta ciudad mediante Real Cédula de 11 de noviembre de 1664. Cada dos años

---

<sup>176</sup> Vid. ley XCVIII de las Cortes de 1817-1818 y el correspondiente Decreto aprobatorio del virrey Ezpeleta de 8 de febrero de 1818, en *Cuadernos de las leyes y agravios...*, op. cit., II, 342-351.

<sup>177</sup> AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 46, ff. 15-22.

<sup>178</sup> *Ibidem*, f. 23. Es probable que ante la nueva subida de los precios del trigo en los años 1835-1836, el Consejo adoptara medidas similares, aunque las fuentes que he consultado no dicen nada al respecto. Sobre la evolución de la agricultura navarra, en lo relativo al precio del trigo, en esta época, vid. ALEJANDRO ARIZCUN CELA, «La evolución de la coyuntura agrícola en Navarra (1700-1841), (Los precios del trigo)», en *Príncipe de Viana*, anejo 4, Pamplona, 1986, 285-302.

el virrey debía nombrar tres gobernadores, que hubieran sido antes regidores de la ciudad, para que con otros dos gobernadores supernumerarios designados por el ayuntamiento se encargaran de la administración del vínculo. Las decisiones de esta Junta, antes de ser ejecutadas, debían recibir el visto bueno del ayuntamiento<sup>179</sup>. En caso de desacuerdo, un Juez conservador nombrado por el Consejo dirimiría el conflicto.

Durante más de siglo y medio, la ciudad disfrutó del citado privilegio, sin que sufriera injerencias de las demás autoridades del reino en el ejercicio de las competencias que tenía atribuidas para el gobierno del vínculo. En 1804, el fiscal del Consejo presentó un escrito ante este Tribunal impugnando una providencia dictada por la Junta y el Ayuntamiento de Pamplona, en virtud de la cual se prohibía a particulares la venta de pan, con el fin de salvaguardar el vínculo. El Consejo aceptó las razones del fiscal y revocó la prohibición impuesta por la Junta y el Ayuntamiento. La reclamación de la ciudad, contra lo que concebía un despojo de facultades que le eran propias, convirtió el asunto en contencioso. El Consejo, mediante sentencia de 14 de agosto de 1804, desestimó las pretensiones del ayuntamiento, reconociendo la libertad de venta de pan que asistía a los particulares. Al mismo tiempo, el Consejo exhortó al ayuntamiento a seguir velando por el vínculo, y a acudir al Consejo si juzgaba pertinente la promulgación de algunas providencias para evitar su decadencia<sup>180</sup>.

La sentencia no satisfizo al ayuntamiento, que dirigió al rey una representación haciéndole presente el agravio que el Consejo le había causado con su resolución y solicitando, al mismo tiempo, que reclamase el expediente pendiente en este Tribunal y deshiciese el contrafuero<sup>181</sup>.

Antes de decidir sobre esta cuestión, el rey solicitó informe de la Diputación que, si bien se decantó a favor de las pretensiones del ayuntamiento, disculpó la actuación del Consejo salvando la intención con la que había intervenido en este conflicto. Para la Diputación resultaba indiscutible la existencia del privilegio invocado por la ciudad, así como las beneficiosas consecuencias que de él se habían derivado para la ciudad. Sin embargo, consideraba que una cierta libertad de venta, que fuera compatible con la subsistencia del pósito de la ciudad, beneficiaría a la población equilibrando los precios y mejorando la calidad de los productos. En definitiva, la Diputación concedía la razón a la ciudad y justificaba al mismo tiempo la intervención del Consejo en este asunto.

La resolución real fue favorable a la ciudad. Mediante Cédula de 25 de octubre de 1805, que llevaba inserta un Decreto de 18 de septiembre de ese mismo año, se ordenó la reposición del ayuntamiento en el gobierno del vínculo

---

<sup>179</sup> Este privilegio viene explicado en una Real Orden de 8 de agosto de 1806. AGN, Reino, Fueros y privilegios, leg. 5, carpeta 51.

<sup>180</sup> *Vid.*, representación del Ayuntamiento de Pamplona al rey, de 20 de agosto de 1804. *Ibidem*.

<sup>181</sup> En su escrito al rey, la ciudad después de fundamentar históricamente el derecho que reclamaba, destacaba los buenos resultados que se habían derivado del gobierno del vínculo por la Junta y el Ayuntamiento desterrando el hambre durante casi siglo y medio. Por el contrario, la libertad de venta de pan –según el ayuntamiento– ponía en serio peligro la subsistencia de los más pobres, que se dejaba en manos de unos profesionales codiciosos.



y la restitución de todas las cosas al estado que tenían antes del 27 de enero de 1804, fecha en que el fiscal presentó el primer escrito<sup>182</sup>. Apenas transcurridos unos meses, el rey dictó otra Real Cédula, con fecha de 8 de agosto de 1806, en la que disponía que, a pesar de lo establecido en la Real Cédula de 25 de octubre del año anterior, el Consejo no debía responder ante la ciudad de perjuicio alguno<sup>183</sup>. Al mismo tiempo, manifestaba quedar pendiente de la Cámara del Consejo de Castilla la realización de una consulta acerca de la extensión del privilegio de 1644, que en definitiva era el meollo de la cuestión. Sobre este extremo se facultaba también a la ciudad para que expusiese lo que creyese conveniente.

La raíz del conflicto radicaba en la extensión que se quisiese conceder al privilegio. Para el Consejo, una cosa era gobernar el vínculo estableciendo el precio del pan, de acuerdo con el del grano, y gravando su tráfico para el mantenimiento del propio vínculo, y otra muy distinta arrogarse un poder absoluto de disposición sobre un producto tan esencial para la vida del pueblo, pudiendo autorizar o prohibir su venta según su libre arbitrio. Esta actitud de la ciudad se contradecía, además, con la práctica que hasta entonces había seguido de solicitar autorización al Consejo para suspender temporalmente la venta de pan, individualizando en cada caso las circunstancias que aconsejaban semejante decisión<sup>184</sup>.

En el fondo, lo que el Consejo no estaba dispuesto a ceder eran sus facultades para conocer principalmente en vía judicial de las causas relacionadas con el abasto de la ciudad. Por el contrario, la ciudad quería sustraerse a la jurisdicción del Consejo en este ámbito, pudiendo gobernar el vínculo sin verse sometida a autoridad alguna, ni siquiera como consecuencia de la interposición de recursos contra sus actuaciones. El problema, por tanto, no había quedado resuelto con las Reales Cédulas de 1805 y 1806, y volvió a plantearse con motivo de la constitución del vínculo tras los desórdenes de la Guerra de la Independencia y la restauración absolutista. Ante la actitud firme del Consejo en este tema, la ciudad volvió a acudir al rey, que a través de su Real Cámara comunicó al Consejo la obligación que tenía de respetar la Real Orden de 29 de agosto de 1816 que restablecía el vínculo.

A pesar de la nueva disposición, la postura del Consejo en este punto se mantuvo inalterable. En este sentido, el Consejo recordaba, en una consulta al rey, que siendo una de las atribuciones del Consejo «la Superintendencia en lo gubernatibo de todos los pueblos de este Reino», ante él se habían interpuesto desde siempre las apelaciones contra los actos de gobierno de las distintas autoridades, y por esta vía había conocido de multitud de asuntos relativos al vínculo. Por ello, el gobierno exclusivo de éste, que se reconocía al ayuntamiento en la Real Cédula de 1805 y en otra más reciente dictada por la Real Cámara con fecha

---

<sup>182</sup> *Vid.*, informe de la Diputación de 14 de diciembre de 1814 y Real Cédula de 25 de octubre de 1805 en AGN, Reino, Fueros y privilegios, leg. 5, carpeta 51.

<sup>183</sup> *Ibidem.*

<sup>184</sup> *Vid.*, consulta del Consejo al rey, de 5 de septiembre de 1806. AGN, Tribunales Reales, leg. 24, f. 29 v.

de 21 de abril de 1816, en nada perjudicaba su jurisdicción sobre esta materia cuando resolvía las quejas y reclamaciones que ante él se interponían<sup>185</sup>.

No he localizado más testimonios de este conflicto en épocas posteriores y tampoco fue objeto de debate en las Cortes de 1817 y 1818 ni en las últimas de 1828-1829, lo cual induce a pensar que las desavenencias entre estas dos autoridades no fueron a más en los años del trienio liberal y de la década absolutista<sup>186</sup>.

La actuación del Consejo en el ramo de policía no se limitó a los aspectos que acabo de exponer, sin bien éstos fueron los que más protagonismo adquirieron en los últimos años de vida del Consejo. Éste conoció y decidió muchos otros expedientes de esta naturaleza, adoptando en ocasiones normativas concretas para regular las distintas actividades comprendidas en este ramo<sup>187</sup>.

## B) La administración económica municipal: los propios y rentas de los pueblos

Una de las cuestiones que atrajo con especial fuerza la atención del Consejo y de las Cortes navarras en el siglo XIX fue la intervención que, desde la incorporación de Navarra a Castilla, venía realizando el Consejo en la administración económica de los ayuntamientos, es decir, en los propios, rentas y demás derechos municipales. En este sentido, afirma Ostolaza que «el Consejo se convirtió en el principal órgano de control de la vida de los pueblos y de la actividad municipal»<sup>188</sup>. Esta injerencia del Consejo en la vida económica de los municipios había comenzado mediante el envío de comisionados a los ayuntamientos con el encargo de fiscalizar las cuentas. Ante la oposición de los cabildos, se llegó a una solución de compromiso que obligaba a los ayuntamientos a remitir los libros de cuentas al Consejo. De esta manera, a partir de 1604, el Consejo, a petición de las Cortes, limitó su actividad fiscalizadora al examen de las cuentas que le remitían los pueblos, reduciéndose las residencias a circunstancias extraordinarias<sup>189</sup>.

<sup>185</sup> *Vid.*, consulta de 5 de junio de 1818. *Ibidem*, ff. 257 v-269 r.

<sup>186</sup> Sobre este conflicto entre el ayuntamiento y el Consejo *vid.*, CARLOS SOLA AYAPE, *Abasto de pan y política alimentaria en Pamplona (siglos XVI-XX)*, Pamplona, 2001, 60-68. Este autor no realiza tampoco referencia alguna a enfrentamientos con motivo del vínculo entre estas dos instituciones a partir de 1816.

<sup>187</sup> Así, por ejemplo, la ley IV de las Cortes de 1817-1818 atribuyó al Consejo una cierta función de control sobre la actividad de los gremios. Entre otras cosas, se obligaba a estas corporaciones a presentar sus Ordenanzas ante el Consejo en el plazo de cuatro meses contados desde la publicación de la citada ley.

<sup>188</sup> MARÍA ISABEL OSTOLAZA ELIZONDO, *Gobierno y Administración...*, *op. cit.* 34.

<sup>189</sup> Hasta esta fecha la revisión de las cuentas de los ayuntamientos se había llevado a cabo por los propios concejos compuestos por los vecinos de cada pueblo. En los de numerosa población se nombraban algunos vecinos en calidad de contadores para que inspeccionasen las cuentas. En la ciudad de Pamplona, cada barrio elegía a dos personas para que asistiesen a la revisión, y sólo en casos contenciosos se acudía a las autoridades judiciales. *Vid.* PABLO ILARREGUI, «Memoria...», *op. cit.* 31-32.

Esta pérdida de autonomía municipal no satisfacía en modo alguno a los representantes del reino, y mucho menos a los regidores de los ayuntamientos, que no cesaron en su empeño de apartar al Consejo de esta tarea de control. El fundamento legal de sus pretensiones lo encontraban en las leyes 20 y 21, lib. 1, tít. 10 de la Novísima Recopilación de las leyes del Reino de Navarra, que reconocía a los representantes de los pueblos la facultad de administrar libremente las rentas derivadas de sus propios y arbitrios, sin necesidad de solicitar autorización alguna al Consejo<sup>190</sup>. En la práctica, como ya he señalado, no era así, y el Consejo intervenía y fiscalizaba la inversión de estas rentas. En este sentido, afirmaba Yanguas, no sin cierta pasión, que el Consejo

«ejercía una autoridad gubernativa suprema, arbitraria, y ajena a la judicial, reconcentrándolo todo en su mano para tenerlo a disposición de la Corona: las Cortes, luchando sin cesar contra fuerzas tan desiguales, perdían siempre terreno, y transigían según las circunstancias a fin de conservar el resto»<sup>191</sup>.

En las Cortes de 1795 los Tres Estados trataron de poner fin a este control del Consejo mediante la redacción de una ley que concediera a los ayuntamientos una amplia autonomía en la administración de sus rentas, debiendo acudir, en los casos previstos por la ley, a las Cortes o a la Diputación, pero nunca al Consejo<sup>192</sup>. Para los representantes del reino, el control que el Consejo ejercía sobre la administración económica municipal, en contra de lo dispuesto por las leyes de Navarra, era origen de numerosos perjuicios. Entre otros, destacaban las Cortes el que los más capacitados en los pueblos rehuyesen ocupar cargos públicos, así como el retraso en la tramitación de las autorizaciones relativas a la inversión de estos fondos, al seguir el Consejo las formalidades propias de las causas judiciales. Además, según las Cortes, el conocimiento por parte del Consejo de estos expedientes de gobierno entorpecía el ágil despacho de los de justicia...

Obviamente, el Consejo no compartía en absoluto las tesis de las Cortes en este punto. En un informe elaborado a petición del virrey, príncipe de Castel-franco, de 30 de noviembre de 1795, el Consejo destacaba que el control de los propios por parte de este tribunal pertenecía al espíritu de las leyes de Navarra, y las consecuencias de esta fiscalización eran enormemente provechosas para la vida de los pueblos. Además de recordar que ya en 1716 las Cortes habían intentado sin éxito variar el método observado en la administración de estas rentas, el Consejo señalaba que, gracias a su trabajo, no existía retraso alguno en las cuentas de los pueblos y que los retrasos en la inversión de estos fondos eran mínimos, pues sólo inspeccionaba las grandes inversiones y, en caso de obras

---

<sup>190</sup> Vid. Ley XXV de las Cortes de 1828-1829, en *Cuadernos de las leyes y agravios...*, op. cit. II, 459.

<sup>191</sup> JOSÉ YANGUAS Y MIRANDA, *Diccionario de Antigüedades del Reyno de Navarra*, I, Pamplona, 1840, 585, núm. 2.

<sup>192</sup> Esta ley, que no pasó realmente de proyecto, al no ser aprobada finalmente por el rey, constaba de 23 preceptos. AGN, Archivo Secreto del Consejo, tít. 7, fajo 4.º.

urgentes, la autorización era inmediata. Para el Consejo, el estado general de los pueblos era floreciente, después de que muchos de ellos hubieran conseguido redimir censos y cargas que los oprimían. También el Consejo negaba que el despacho de los negocios de gobierno obstaculizara la tramitación de las causas judiciales, pues de hecho eran muchos los días que se cerraba la sala de justicia antes de tiempo por falta de pleitos. Por todo ello, el Consejo solicitaba que se denegase la petición de ley sobre propios y arbitrios presentada por las Cortes<sup>193</sup>.

La citada ley fue aprobada por las Cortes de Navarra en su sesión de 3 de septiembre de 1795 y presentada al virrey para su aprobación el 14 de ese mismo mes. El virrey no accedió a la aprobación de este reglamento, que apartaba totalmente al Consejo del control de las rentas municipales, en contra de lo que había sido práctica habitual desde el siglo xvii. El 10 de octubre siguiente las Cortes presentaron la primera réplica a la denegación del virrey, pero la radicalidad de los planteamientos de las Cortes en este tema hacía difícil que prosperase su propuesta. Al mismo tiempo, las Cortes instaban a su comisionado en la Corte, para que realizase las gestiones oportunas dirigidas a obtener la concesión de este pedimento de ley, que se hallaba también pendiente en la Secretaría de Estado. El 27 de noviembre de ese mismo año, las Cortes recibían la segunda negativa del virrey a la aprobación de la citada ley, y apenas dos semanas más tarde presentaban ante el virrey una nueva réplica con el mismo resultado. El tiempo pasaba y la reunión de los Tres Estados en Cortes se alargaba considerablemente en perjuicio de los pueblos que debían sostenerlas económicamente. Finalmente, las Cortes se clausuraron sin que los Tres Estados obtuviesen la deseada regulación de la administración de los propios y arbitrios<sup>194</sup>.

El control que el Consejo de Navarra realizaba sobre los recursos de los pueblos no era una excepción en el conjunto de la Monarquía hispánica. A lo largo de todo el siglo xviii, el rey había reforzando el control sobre las haciendas municipales, que al final del siglo habían perdido gran parte de su autonomía originaria. Así, siguiendo la política iniciada por Felipe V y Fernando VI, Carlos III había centralizado el control sobre la administración de recursos municipales en el Consejo de Castilla, que actuaba a través de la Contaduría General de propios y arbitrios, aprobando las cuentas de los pueblos, autorizando determinados gastos... Aunque estas medidas no afectaron a Navarra, no se puede decir lo mismo de la ideología política que las sustentaba. No resulta extraño, por tanto, que las Cortes fracasasen en su intento de zafarse de la tutela que el Consejo de Navarra realizaba sobre las haciendas municipales<sup>195</sup>.

<sup>193</sup> *Vid.*, informe del Consejo de 8 de octubre de 1795 en AGN, Archivo Secreto del Consejo, tít. 7, fajo 4.º.

<sup>194</sup> El itinerario de esta ley sobre administración de las rentas de los propios y arbitrios de los pueblos en las Cortes de 1794-97, puede seguirse en las *Actas de las Cortes...*, *op. cit.*, libros 15 y 16, parágs. 1, 14, 61, 187, 265, 465, 532, 537, 740, 1009 y 1316.

<sup>195</sup> *Vid.* JOSÉ FERMÍN GARRALDA ARIZCUN, «El ayuntamiento constitucional de Pamplona como ruptura en los albores de la revolución liberal (1808-1833)», en *Príncipe de Viana*, L, Pamplona, 1989, 151-213.

La convocatoria de Cortes en 1817 ofreció una nueva oportunidad al reino de apartar al Consejo del control sobre la administración económica de los pueblos. Los Tres Estados propusieron al virrey la aprobación de la misma ley de propios que veinte años antes les había sido denegada. Tampoco esta vez el virrey concedió el pedimento de ley, y las Cortes decidieron acudir al rey, aunque no obtuvieron resultado alguno<sup>196</sup>. Probablemente refiriéndose a estos intentos frustrados, escribía Illarregui que

«muchas veces las Cortes del Reino se propusieron arrancar al Consejo las atribuciones administrativas transmitiéndolas á la Diputación; pero tropezaron en el escollo de que en la sanción de las leyes intervenían, como consultores, los mismos individuos del Consejo, que eran demasiado celosos de su autoridad para dejarla menoscabar en lo más mínimo»<sup>197</sup>.

Ante este nuevo fracaso, los Tres Estados moderaron bastante sus pretensiones, y en las que serían las últimas Cortes del reino solicitaron la aprobación de un pedimento de ley sobre la administración y control de los propios y arbitrios de los pueblos que reconocía cierto protagonismo al Consejo. El reino se había convencido ya de que una regulación que pretendiera despojar al Consejo de las atribuciones que en esta materia venía realizando tenía escasas posibilidades de prosperar. Esta vez la petición de los Tres Estados fue atendida, dando lugar a la ley XXV de las aprobadas en esas Cortes. Como ha señalado Del Burgo, la regulación que esta ley realizaba de la administración de las rentas municipales revistió una especial importancia, pues la Diputación Foral, en virtud de la Ley Paccionada de 1841, heredó las atribuciones que por esta disposición se reconocieron al Consejo<sup>198</sup>. Por ello, vale la pena detenerse, aunque sea brevemente, en el contenido de la citada ley, y especialmente en el papel que se atribuía al Consejo en la administración de las rentas municipales.

Con carácter previo, conviene destacar que tampoco la legislación vigente hasta ese momento sobre este tema era escrupulosamente observada por los ayuntamientos. Así, el 3 de marzo de 1824 el Consejo amenazaba con una pena de doscientas libras a los pueblos que en el plazo de quince días no remitiesen sus cuentas. No debió resultar especialmente efectiva esta medida pues, unos meses más tarde, el Consejo aprobaba la imposición de multas por esta misma cuantía a todos los individuos de los ayuntamientos, escribanos y depositarios que dentro del mes siguiente no remitiesen todas las cuentas atrasadas. Según denunciaba el Consejo, eran muchos los pueblos que desde la época del trienio liberal no habían enviado sus cuentas para ser revisadas<sup>199</sup>. Por tanto, no se trataba únicamente de dotar a este ramo de una adecuada reglamentación que permitiese

---

<sup>196</sup> Vid. *Actas de las Cortes...*, *op. cit.* libros 17 y 18, parágs. 563, 676, 757, 857, 1052, 1559, 1564, 1565 y 1583.

<sup>197</sup> PABLO ILLARREGUI, «Memoria...», *op. cit.* 32.

<sup>198</sup> JAIME IGNACIO DEL BURGO, *Origen...*, *op. cit.* 77, nota 112.

<sup>199</sup> Vid. Autos del Consejo de Navarra de 30 de junio de 1824 y 11 de enero de 1825, en AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 45, ff. 347-348.

erradicar posibles abusos en la administración de estas rentas y asegurase su correcta inversión, sino que resultaba preciso establecer medidas que garantizasen el cumplimiento de esta normativa.

La ley XXV reproducía la mayor parte de los preceptos de la ley sobre propios y arbitrios redactada por las Cortes de 1794-1797, si bien, como ya ha sido indicado, estas regulaciones diferían sustancialmente en el papel que en todo este ramo se reconocía al Consejo. En lo que podría ser considerado como exposición de motivos, las Cortes, de manera similar a como habían hecho en 1795, denunciaban las continuas injerencias del Consejo en la administración de los propios y demás rentas de los pueblos, con las consecuencias ya citadas: retraso en la inversión de los caudales, dificultad para encontrar personas solventes que se encargaran de estos negocios... Partiendo del interés de los ayuntamientos en el correcto manejo de sus rentas, las Cortes enunciaban el principio que presidiría la regulación de este ramo en la ley que se proponía para su aprobación: la libertad de los ayuntamientos en la administración de estos fondos, compatible, en cualquier caso, con las restricciones derivadas de la obligación de dar cuentas al Consejo en los casos previstos por la ley. De esta manera, se buscaba salvaguardar la autonomía de los ayuntamientos, al tiempo que se reconocía la tutela superior del Consejo<sup>200</sup>. En este sentido, el artículo 12 de la ley exigía la aprobación del Consejo para la ejecución de obras que excediesen de 200 duros en las ciudades y buenas villas, y de 100 duros en los demás pueblos, a no ser que del retraso en la realización de dichas obras se derivasen graves perjuicios. En este último caso permanecía, no obstante, la obligación de informar al citado tribunal en el menor tiempo posible. Asimismo, el artículo 21 exigía autorización del Consejo para «imponer censos sobre los propios y rentas, enagenarlos ó gravarlos de cualquier otro modo».

La ley, que calificaba el conocimiento que el Consejo Real tenía en este ramo como «meramente gubernativo y económico», mantenía la obligación de los ayuntamientos de presentar anualmente las cuentas ante el Consejo. En caso de que éstas fueran impugnadas por un valor no superior a 200 reales fuertes, los interesados podrían ser oídos inactivamente por el Consejo, si bien la resolución final de éste no sería impugnable. De esta manera, se evitaban los elevados gastos que con frecuencia se derivaban de las continuas reclamaciones que los pueblos acostumbraban realizar de las resoluciones del Consejo en esta materia<sup>201</sup>.

El Consejo también intervenía en la composición de la Junta encargada en cada pueblo del ramo de abastos, mediante la designación, a propuesta del respectivo ayuntamiento, de tres de los cinco miembros que componían dicha Junta. Los otros dos serían elegidos directamente por el ayuntamiento<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Vid., la ley XXV de las Cortes de 1828 y 1829 en *Cuadernos de las leyes...*, op. cit. II, 459-464.

<sup>201</sup> Art. 22, 24 y 25 de la ley XXV.

<sup>202</sup> Art. 19.

La ley XXV de las últimas Cortes de Navarra derogó expresamente toda la legislación anterior sobre esta materia y excluyó de su aplicación a aquellos pueblos que por especial privilegio se hallaban exentos de la obligación de dar cuentas al Consejo<sup>203</sup>.

Sin duda, la moderación de las Cortes al regular esta materia, manteniendo básicamente al Consejo en el papel que hasta ese momento había desempeñado en la fiscalización de la economía municipal permitió al virrey aprobar, mediante Decreto de 16 de febrero de 1829, el pedimento de ley realizado por Tres Estados sobre este espinoso tema<sup>204</sup>.

A partir de lo expuesto hasta aquí sobre la pugna entre las Cortes y el Consejo por el control de las rentas municipales no parece acertado, en mi opinión, tomar partido por una de las partes acusando al Consejo de tacañería administrativa y de intervenir de una manera abusiva en la administración de los propios y rentas de los pueblos, como afirma Rodríguez Garraza, más aún si para fundamentar su postura este autor se basa exclusivamente en las denuncias realizadas por los Tres Estados<sup>205</sup>. En sentido contrario cabría alegar que de lo expuesto por el Consejo se deduce precisamente que ni la legislación sobre esta materia se observaba cumplidamente por parte de los ayuntamientos, ni la fiscalización de las cuentas de los pueblos por el Consejo y la sujeción a las distintas autorizaciones que éste debía conceder perjudicaban de una manera grave las inversiones que los pueblos se veían obligados a realizar para la prosperidad de sus habitantes. Muy al contrario, el control del Consejo suponía una garantía, más o menos eficaz, contra los abusos en la administración de estos fondos por parte de los ayuntamientos.

### C) La concesión de la sobrecarta

Como ya adelanté en la primera parte de este trabajo, la política abolicionista desarrollada por Godoy se concretó en 1796 en la promulgación de una Real Orden de 1 de septiembre que suprimía el derecho de sobrecarta y creaba una Junta para el estudio del origen y legitimidad de los fueros navarros. La ejecución de esta Real Orden suponía un quebranto grave del Derecho del reino. Sin embargo, según se deduce de una consulta del Consejo al rey, de 17 de mayo de 1805, la citada Real Orden no llegó a comunicarse al Consejo que, por tanto, no pudo sobrecartearla, quedando sin efecto. De esta manera, el Consejo siguió consultando al rey todas aquellas cédulas que en su opinión atentaban contra el Derecho del reino. Las Cortes de 1817 se felicitaron de la inaplicación de la Carta Orden de 1 de septiembre de 1796 y confirmaron que el Consejo, en cumplimiento de lo dispuesto por las leyes del reino, no sólo había comunicado a la Diputación la mayor parte de las Cédulas Reales, sino que siguiendo

---

<sup>203</sup> Arts. 27 y 28.

<sup>204</sup> *Cuadernos de las leyes...*, op. cit. II, 464

<sup>205</sup> RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, op. cit. 79-80.

el parecer de ésta se había abstenido de conceder la sobrecarta a algunas de ellas, consultando al rey acerca de los inconvenientes que se oponían a su ejecución<sup>206</sup>.

La posición del Consejo de Navarra en las últimas décadas del Antiguo Régimen, en que la incomprensión del Gobierno central respecto del régimen particular navarro se tradujo en la promulgación de una legislación contraria al secular Derecho navarro, fue ciertamente difícil. El Consejo, que por un lado se debía a la política del rey, pues no en vano era uno de sus Consejos y sus ministros eran nombrados directamente por él, no olvidó tampoco su condición de guardián de la integridad del ordenamiento jurídico navarro que le otorgaban las leyes del reino, y que se materializaba de una manera especial a la hora de conceder o denegar la sobrecarta<sup>207</sup>. En este sentido recuerda Floristán que la defensa de los fueros no era una función privativa de las Cortes y de la Diputación, y que, en ocasiones, el Consejo debió ser fuertemente presionado por las autoridades centrales para que concediera la sobrecarta, cosa que hizo a regañadientes. Sin embargo, Floristán opina que esta defensa de los fueros por parte del Consejo obedecía más a intereses de tipo corporativo que a un interés real por preservar el derecho histórico navarro. En mi opinión resulta difícil discernir los motivos últimos que inspiraban las decisiones del Consejo, aunque lo más probable es que en su actividad confluyeran tanto la defensa de sus privilegios como la preservación de los del reino. Sean cuales fueren los objetivos que perseguía cuando denegaba la sobrecarta, lo cierto es que esta atribución del Consejo supuso en numerosas ocasiones un obstáculo a la política real, como denunciaban en su informe de 20 de octubre de 1782 el virrey Azlor y Urriés, el obispo Agustín de Lezo y el regente Ribero. Para éstos,

«donde más de ordinario se ve sin curso la real voluntad, o frustrada cortesanaamente su deliberación, es en el común paso de la sobrecarta, equivalente en sus términos, forma y fines al regio plácito o *exequatur*; de manera que Navarra usa con Vuestra Majestad de las mismas armas que Vuestra Majestad con Roma, mudados los términos»<sup>208</sup>.

Por todo ello, no cabe juzgar con planteamientos simplistas la actuación del Consejo en este tiempo, ni alinearlos sin más a favor o en contra de los intereses y del Derecho del Reino de Navarra. Aunque tanto las Cortes de 1817-1818 como las últimas de 1828-1829 solicitaron la nulidad de numerosas cédulas reales por haber sido sobrecarteadas por el Consejo sin audiencia de la Diputación, o por vulnerar los fueros del reino, no cabe de ello concluir, en manera alguna, que el Consejo secundara de manera habitual la política real, contraria en muchas ocasiones a los fueros e intereses navarros. En sentido

<sup>206</sup> Ley III de las Cortes de 1817-1818, en *Cuadernos de las leyes y agravios...*, op. cit., II, 207.

<sup>207</sup> ALFREDO FLORISTÁN IMÍZCOZ, *La Monarquía española...*, op. cit. 261-262. *Ibidem*.

<sup>208</sup> MARÍA PUY HUICI GOÑI, *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, 1963, 46.



contrario es también posible citar un buen número de cédulas reales que encontraron la oposición del Consejo por no respetar la foralidad navarra<sup>209</sup>. Así, por ejemplo, en una consulta de 28 de marzo de 1800 el Consejo informaba al rey del contrafuero que supondría la aplicación en Navarra de la Real Cédula de 6 de noviembre del año anterior que ordenaba exigir, mediante repartimiento a los pueblos de toda la Monarquía, la cantidad de trescientos millones de reales en proporción a sus riquezas. En esta consulta, el Consejo, a la vez que reconocía la importancia de las empresas que el rey pretendía sostener con estos fondos, manifestaba también la obligación que pesaba sobre él de velar por el Derecho del reino, según habían dispuesto los reyes Felipe IV y Felipe V, mediante Cédulas de 24 de enero de 1642 y 10 de septiembre de 1715, respectivamente<sup>210</sup>.

En ocasiones, el pragmatismo del Consejo, ante la gravedad de la situación que atravesaba la Monarquía en períodos marcados por la guerra, se imponía al idealismo de la Diputación o de las Cortes, que buscaban a toda costa salvaguardar el Derecho del reino y mantener sus privilegios. Así sucedió, por ejemplo, a consecuencia de la publicación de una circular de 11 de diciembre de 1818, en la que el Consejo de Guerra ordenaba la formación de un contingente de reemplazo. El Consejo de Navarra remitió a los Tres Estados, que en esos momentos se hallaban reunidos en Cortes, la citada Circular, que había venido sin la correspondiente auxiliatoria. El Consejo, a pesar de la oposición de las Cortes, concedió la sobrecarta, apelando a la urgencia de la situación, si bien se comprometió al mismo tiempo a solicitar al rey que en sucesivas ocasiones no enviase las instrucciones sin la preceptiva auxiliatoria, de acuerdo con lo que disponían las leyes del reino<sup>211</sup>.

Este equilibrio inestable en que el Consejo se vio obligado a trabajar le llevó también, en la resolución de muchos expedientes, a adoptar posturas intermedias entre las sostenidas por su fiscal y las pretensiones de la Diputación, evitando pronunciarse a favor de una de estas partes, o bien buscando, en interés del reino, soluciones intermedias<sup>212</sup>. Ésta fue, por ejemplo, la actitud mantenida por el Consejo ante las Reales Cédulas sobre quintas, que exigían de Navarra colaborar, junto con las demás regiones españolas, con un determinado número

---

<sup>209</sup> En la sección de Tribunales Reales, consultas al rey, del Archivo General de Navarra se hallan recogidas un elevado número de representaciones del Consejo al monarca denunciando la oposición de numerosas cédulas reales al Derecho navarro y denegándoles la sobrecarta hasta que el rey decidiera al respecto.

<sup>210</sup> AGN, Tribunales Reales, lib. 23, ff. 7v-8r. En otra consulta, de 23 de mayo de 1805, el Consejo, siguiendo el parecer de la Diputación, manifestaba al rey que la Real Orden de 20 de febrero de 1801 sobre igualación de pesos y medidas vulneraba la Constitución del reino, que poseía su propio sistema de pesas y medidas, y los mecanismos necesarios para evitar el fraude. En este caso, hubo división de opiniones dentro del Consejo, y dos oidores votaron con el fiscal a favor de la concesión de la sobrecarta. *Ibidem*, ff. 206 r-207 r.

<sup>211</sup> AGN, Tribunales Reales, lib. 24, ff. 234v-239r.

<sup>212</sup> Así sucedió, por ejemplo, a la hora de proponer medios para reparar los perjuicios que los pueblos de Navarra y sus habitantes habían padecido a consecuencia de la guerra con Francia de finales del XVIII. El Fiscal proponía repartir entre los pueblos los costos de esta guerra (manteni-

de soldados en la atención de las necesidades derivadas de la guerra con Francia y de los levantamientos contra el Gobierno central<sup>213</sup>.

En los casos, sin embargo, en que las disposiciones reales pretendían arrebatar la jurisdicción que el Consejo tenía atribuida con carácter exclusivo sobre algunas materias, la oposición del Consejo fue inequívoca. En este sentido, el Consejo denunció las pretensiones de atraer ante alguno de los Consejos centrales causas contenciosas en que intervinieran naturales de Navarra, sobre los que el Consejo de ese reino gozaba de jurisdicción exclusiva, en virtud de lo que disponían, entre otras, las leyes 59 y 60, lib. 1, tít. 2 de la Novísima Recopilación de las leyes del Reino de Navarra<sup>214</sup>. Por este mismo motivo, el Consejo se negó a conceder la sobrecarta a una Real Orden y Reglamento de 31 de agosto de 1814 que mandaba constituir en las capitales donde hubiera existido un tribunal territorial, una Junta encargada de reintegrar los bienes enajenados durante el Gobierno anterior con el título de nacionales<sup>215</sup>. De la misma manera, también mostró su oposición a la creación de una Junta Suprema de com-

---

miento de las tropas, alquileres de casas...), mientras que la Diputación se oponía a ello, lo que significaba que debía ser la Hacienda real la que cargase con estas deudas. El Consejo propuso que en unos casos las cargas se distribuyesen entre las poblaciones y en otros fuese la hacienda real la que satisficiera este dinero. *Vid.* consulta del Consejo de 17 de mayo de 1800. AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 23, ff. 19v-21r.

<sup>213</sup> Así, por ejemplo, en una consulta de 16 de agosto de 1824, acerca de la aplicación de una Real Cédula de 30 de abril de ese año, que exigía de Navarra el reclutamiento de 773 hombres, el Consejo exponía al rey las razones contrapuestas del fiscal y de la Diputación, a favor y en contra, respectivamente, de la concesión de la sobrecarta a la citada Cédula, sin decantarse hacia uno u otro lado. Idéntica postura adoptó el Consejo con motivo de una Real Cédula de 8 de febrero de 1827 que exigía de Navarra la aportación de 516 hombres, de los 24.000 que se pensaban reclutar en toda España. AGN, Tribunales Reales, lib. 28, ff. 42v-43r. Conviene precisar, sin embargo, que en la práctica, la Diputación consiguió, en muchas ocasiones, sustituir la realización de quintas en Navarra por la entrega de cantidades de dinero, que eran objeto de negociación con el Estado. En los últimos años del reinado de Fernando VII, la Diputación, acuciada por las circunstancias y el peligro de los ejércitos rebeldes iría poco a poco plegándose en este terreno a las exigencias del Gobierno de Madrid, aceptando contribuir con hombres a la defensa de la frontera francesa. *Vid.* RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra...*, *op. cit.* 63, 115-116.

<sup>214</sup> Así, por ejemplo, el Consejo se negó en 1819 a remitir al Consejo de Castilla, para que resolviese en última instancia, el expediente de la causa que enfrentaba a Ángel Graniche y Francisca Ochoa de Asiáin con Pedro José Ochoa de Olza, ya sentenciada por el tribunal navarro. Éste denegaba la solicitud presentada por una de las partes en el sentido indicado por «chocar contra uno de los puntos mas esenciales de la legislación de Navarra pues en ella se establece que en los Tribunales del Reyno se sentencien y determinen los pleitos sin permitir que se extraigan de el con ningún pretexto». AGN, Tribunales Reales 25, 47v-52r.

<sup>215</sup> Consulta del Consejo al rey, de 28 de febrero de 1815, en AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 24, ff. 116-117. Apelando también a su jurisdicción exclusiva sobre los naturales de Navarra, el Consejo denegó la sobrecarta a un despacho librado por el Consejo de Castilla en el que se exigía al ayuntamiento de Pamplona que compareciera ante este tribunal para responder de las acusaciones presentadas ante él por la villa de Azpeitia. Consulta de 23 de abril de 1800, en AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 23, ff. 15r-16r. De la misma manera reaccionó ante una Real Cédula de 19 de marzo de 1802 que disponía que se juzgasen en consejo de guerra ordinario de oficiales todos los malhechores y contrabandistas, salteadores de caminos, que fueran apresados por las tropas comisionadas para su ejecución. *Vid.*, consulta al rey de 16 de septiembre de 1807. *Ibidem*, lib. 24, ff. 52v-54v.

petencias que dirimiera este tipo de conflictos entre los distintos tribunales del reino<sup>216</sup>.

La facultad de conceder o denegar la sobrecarta otorgaba, además, al Consejo un cierto poder de control sobre las decisiones de gobierno que tanto el poder central como el virrey adoptaban para Navarra. Por este motivo, el empleo de esta atribución experimentó altibajos, dependiendo su ejercicio en cada momento no sólo de la actitud del Consejo hacia la política del rey y los intereses y derechos del reino, sino también de la capacidad real de este Supremo Tribunal de imponer sus propios criterios. No extraña, por tanto, que la práctica de la sobrecarta diera lugar a conflictos no sólo con la Diputación y las Cortes, sino también con el virrey. Así, en 1814, después de haber sido restablecido tras el paréntesis de la guerra, el Consejo debió enfrentarse al virrey para conservar en su integridad el derecho de sobrecarta. El origen del conflicto fue la negativa del Consejo a sobrecartear las dispensas, gracias e indultos concedidos por el virrey sin proceder antes a su examen y dar traslado a la Diputación. El Consejo fundamentaba su posición en el Derecho del reino, aun cuando en el fondo estuviera defendiendo al mismo tiempo sus propios intereses<sup>217</sup>.

La compleja posición del Consejo en el entramado institucional del reino explica su transigencia en determinados momentos con la política real, aun cuando ésta no respetara el Derecho navarro. Para Del Burgo, la condición de funcionarios del rey de los miembros del Consejo y del virrey explica que este Supremo Tribunal no supiera resistir con energía las presiones del Gobierno central contrarias el régimen particular navarro, por lo que resulta necesario –según este autor– relativizar el valor real de la sobrecarta, como institución de control de la foralidad de las disposiciones reales. Existen, sin embargo, algunos datos que permiten afirmar que no siempre el Consejo se sometió dócilmente a las exigencias del poder central. Según un certificado firmado por el Secretario del Consejo con fecha de 13 de julio de 1828, desde 1818 no había sido sobrecartada por el Consejo cédula alguna en oposición a la Diputación<sup>218</sup>. Por otra parte, como ya hemos visto, la concesión de la sobrecarta a cédulas que contravenían el Derecho navarro venía motivada en ocasiones por los propios intereses del reino, y no por la dependencia que los ministros del Consejo pudieran tener respecto del rey. Si a todo esto unimos las circunstancias excepcionales que vivió Navarra, y en general la Monarquía española, desde finales del siglo XVIII hasta la Ley Paccionada de 1841 es necesario concluir que la efica-

---

<sup>216</sup> Consulta al rey de 14 de febrero de 1825. *Ibidem*, lib. 28, f. 52v.

<sup>217</sup> En una consulta de 27 de febrero de 1815, el Consejo recordaba al virrey que «por diferentes leyes de este Reyno se ordena que ningunas Cédulas se exerciten sin sobrecarta del Consejo, que debe examinar si son contra sus fueros y leyes, y consultar y advertir de ellos». AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 36, 168 v.

<sup>218</sup> AGN, Reino, Legislación general y contrafueros, lib. 25, carpeta 58. El secretario no decía, sin embargo, el número de reales cédulas sobrecarteadas por el Consejo sin conocimiento previo de la Diputación.

cia de la institución de la sobrecarta es un problema complejo que no puede ser explicado atendiendo exclusivamente al nombramiento real de los ministros del Consejo.

## 2. EL CONSEJO DE NAVARRA, SUPREMO TRIBUNAL DEL REINO

El Consejo Real de Navarra era la última instancia judicial del reino, no siendo sus sentencias susceptibles de apelación ante ningún otro tribunal del rey. Habitualmente conocía el Consejo de los pleitos en segunda instancia<sup>219</sup>. Así, resolvía los recursos interpuestos contra las sentencias pronunciadas por los tribunales inferiores del reino, principalmente la Corte Mayor y la Cámara de Comptos. La Corte Mayor juzgaba principalmente causas criminales y también algunas civiles de elevada cuantía. Asimismo, resolvía en apelación de las sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios. Por su parte, la Cámara de Comptos conocía en primera instancia de los pleitos sobre contribuciones así como los relativos a la real hacienda y al patrimonio real. Las sentencias de muerte dictadas por la Corte requerían, para poder ser ejecutadas, confirmación previa del Consejo. Éste solía concederla, aunque a veces conmutaba la pena de horca por la de garrote<sup>220</sup>.

El Consejo conocía también en apelación de las sentencias dictadas por otros tribunales especiales como el tribunal de contrabando, con jurisdicción sobre las causas criminales relativas a la introducción y exacción de productos de ilícito comercio, y la subdelegación de tablas, cuyo único juez, el regente del Consejo, resolvía las causas criminales relativas a la introducción de productos de lícito comercio sin haber satisfecho los derechos correspondientes en las tablas o aduanas<sup>221</sup>.

Correspondía tanto al Consejo, como a la Corte Mayor, en su categoría de tribunales superiores del reino, realizar periódicamente la visita a la cárcel para asegurarse de que el trato que se daba a los presos se adecuaba a las normas establecidas y atender, en su caso, las reclamaciones que éstos pudieran presentar. El Consejo también participaba en la concesión de indultos, pues el virrey debía contar con su parecer, aunque en la práctica se vulnerase con frecuencia este trámite<sup>222</sup>. Asimismo, intervenía en la remisión de penas que otorgaban las Cortes, mediante la elaboración de informes<sup>223</sup>.

<sup>219</sup> Las Ordenanzas del Consejo prohibían que éste conociera en primera instancia de pleitos entre particulares. Ordenanzas del Consejo de 1622, lib. 1, tít. 1, o. 21.

<sup>220</sup> JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo...*, *op. cit.* 127.

<sup>221</sup> Conviene precisar que, mediante Real Orden de 3 de abril de 1829 y Circular de la Dirección General de Rentas y Contaduría de Valores de 12 del mismo mes y año, se unificaron el tribunal de contrabando, el juzgado de rentas de tablas y el de la conservaduría del tabaco, formándose de esta manera un nuevo tribunal integrado por el subdelegado general, un asesor, un fiscal y un escribano. *Vid.* Ley XVI de las Cortes de 1828-1829, en *Cuadernos de las leyes y agravios...*, *op. cit.*, II, 447.

<sup>222</sup> Sobre la participación del Consejo en la concesión de los indultos, *vid.* JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo...*, *op. cit.* 132-150

<sup>223</sup> *Ibidem*, 156-158.

### A) **Medidas introducidas por las Cortes para mejorar la administración de justicia**

Los Tres Estados intentaron, con desigual éxito, en las dos convocatorias de Cortes que celebraron en el siglo XIX introducir algunas modificaciones en el ejercicio de las atribuciones judiciales del Consejo, con la finalidad de garantizar la tutela judicial efectiva de los naturales del reino, incluidos los presos.

La primera de las peticiones de los Tres Estados, que ya había sido solicitada y denegada en las Cortes de 1765-1766, fue que los jueces del Consejo que habían conocido de un pleito en la vista no pudieran intervenir en la revista, siempre que existieran en el Consejo otros jueces que no hubieran intervenido en la vista. La finalidad de esta medida era evitar que se pudiera dictar una sentencia condenatoria definitiva con menor número de votos de los que se habían obtenido en la anterior instancia. Esta vez el virrey aprobó el pedimento de ley<sup>224</sup>.

En estas mismas Cortes, los Tres Estados lograron también suprimir los juicios en grado de revista de las sentencias del Consejo que confirmasen otras dictadas por el Tribunal de la Cámara de Comptos, el de Contrabando, Tabaco y Chocolate. Con esta medida, las Cortes buscaban por un lado evitar a los naturales los inconvenientes de litigar en una tercera instancia, habiéndose obtenido dos sentencias conformes de tribunales diferentes, con lo que ello suponía de gastos añadidos de dinero y tiempo y, por otro lado, evitar dilaciones innecesarias en la administración de justicia. También en este caso el virrey accedió a lo solicitado<sup>225</sup>.

Lo que los representantes del reino no consiguieron fue instaurar una tercera instancia para los pleitos que principiaban en el Consejo. Según el Derecho de Navarra, para que se produjera el efecto de cosa juzgada eran necesarias dos sentencias conformes o una no apelada. Sin embargo, cuando los pleitos comenzaban en el Consejo y la sentencia dictada en revista era contraria a la fallada en primera instancia, se podía perder el pleito por una sentencia que tenía en contra otra dictada por el mismo tribunal, lo cual no parecía conforme a las reglas de la justicia. Además, muchos de los pleitos que comenzaban en el Consejo versaban sobre asuntos de cierta entidad, como nulidades de ventas hechas por los pueblos, expedientes de enajenaciones de mayorazgos... Amparándose en estos argumentos, los Tres Estados solicitaron la introducción en estos casos de una tercera instancia en la que participaran los magistrados que hubieran intervenido en las anteriores vistas y, en su defecto, otros nombrados por el regente hasta completar el número previsto.

El virrey, como ya hemos visto, no accedió esta vez a la petición de las Cortes, apelando a la dignidad del Consejo, pero arbitró otra solución para evitar los perjuicios descritos por los Tres Estados. Los pleitos de privativo conocimiento

---

<sup>224</sup> *Vid.*, ley LXVI de las Cortes de 1817-1818. *Ibidem*, 290.

<sup>225</sup> Las Cortes únicamente solicitaban la anulación del grado de revista, en las circunstancias expresadas, para las sentencias dictadas por la Cámara de Comptos, pero el virrey extendió la petición a los otros tribunales. *Vid.* Ley LXXXIV. *Ibidem*, 325-327.

del Consejo serían juzgados a partir de ese momento en revista por una sala integrada por el regente, uno de los ministros que hubieran intervenido en la vista y tres ministros que no lo hubieran hecho. En ausencia de alguno de éstos, el regente nombraría a un ministro de la Corte Mayor para sustituirlo. En caso de discordia, se formaría una tercera sala compuesta por el ministro que no hubiera intervenido en la vista ni en la revista, y por otros dos nombrados por el regente entre los de la Corte Mayor<sup>226</sup>.

Una de las atribuciones que tenía reconocida el Consejo, junto con la Corte, como tribunales superiores del reino, era realizar la visita a la cárcel, para comprobar que se cumplían todas las disposiciones reales sobre su custodia y cuidado. Hasta las Cortes de 1818, la visita de los ministros del Consejo a la cárcel se realizaba todos los sábados, y si caía en festivo se adelantaba al viernes. Primero acudían a la zona de las mujeres y después a la de los hombres, interrogándoles acerca del tratamiento que recibían del alcaide y de los alguaciles. En la práctica, sin embargo, estas visitas se convirtieron en actos rutinarios cuya eficacia para remediar los males de los presos era muy limitada. La misma presencia del alcaide durante el interrogatorio impedía que los presos se expresasen con libertad y denunciases los atropellos que padecían, o señalasen las deficiencias en el funcionamiento de la cárcel. Por ello, las Cortes de 1818 propusieron una variación sustancial en la praxis de estas visitas. En primer lugar, solicitaron que se limitara su número, practicándose la visita de la Corte a mediados de mes, y la del Consejo al final de cada mes. Tanto en unas como en otras, el alcaide se debía limitar a conducir los presos a la presencia de los visitantes, retirándose mientras durase la visita para que aquéllos pudieran expresarse con libertad. Además, propusieron que se visitase la enfermería y las estancias de los presos, también de los reclusos, para adquirir conocimiento cabal del trato que se les daba y comprobar la calidad de los alimentos. Por último, las Cortes pidieron que al final de la visita, los jueces pudiesen despachar mandamientos de libertad de los presos con causas leves, providencias de corrección y otro tipo de disposiciones, como destierros de la capital, según las circunstancias del delito cometido.

El pedimento de ley de las Cortes fue aprobado por el virrey, que incluyó, además, la obligación de que el fiscal asistiera a estas visitas<sup>227</sup>.

### III. ORGANIZACIÓN INTERNA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

#### 1. ORGANIZACIÓN Y COMPOSICIÓN

A comienzos del siglo XIX, la organización y funcionamiento interno del Consejo se regían básicamente por lo dispuesto en las Ordenanzas de Martín de Eusa de 1622. Obviamente, el paso del tiempo había dejado en desuso algu-

<sup>226</sup> Vid. Ley XXX de las Cortes de 1828-1829. *Ibidem*, 492-493.

<sup>227</sup> Vid. Ley XCVII de las Cortes de 1817-1818. *Ibidem*, 338-339.

nas de estas disposiciones y se habían dictado otras nuevas. Por otra parte, la falta de ejemplares de estas Ordenanzas dificultaba el cumplimiento de lo establecido en ellas. Por este motivo, a comienzos del siglo XIX el Consejo solicitó licencia de la Diputación para imprimir de nuevo las Ordenanzas y encargó, al mismo tiempo, al oidor Marcos López de Gonzalo y al fiscal Ramón Giraldo que incorporasen a éstas las disposiciones que desde 1622 se habían dictado sobre el régimen interno del Consejo<sup>228</sup>.

El primer libro de las Ordenanzas se hallaba dedicado a la regulación de los distintos cargos que integraban el Consejo, que en este punto no se diferenciaba mucho del resto de Consejos de la Monarquía. La planta del Consejo fue fijada con carácter definitivo en las Ordenanzas del visitador Valdés de 1525. Junto al regente, que presidía el Consejo<sup>229</sup>, las Ordenanzas preveían la existencia de seis consejeros, de los cuales dos, además del regente, podían ser extranjeros en virtud del derecho reconocido al rey en el Fuero General de nombrar hasta cinco ministros no navarros para formar parte de los tribunales del reino<sup>230</sup>. El Consejo contaba, además, con un conjunto de funcionarios de distinto rango: el canciller, un fiscal, cuatro secretarios, tres relatores, el alguacil mayor y sus tenientes, el registrador, el tasador de procesos, el capellán, el receptor de penas de cámara, los porteros y ujieres... El estudio de las atribuciones de cada uno de estos cargos ha sido ya realizado para épocas anteriores por Salcedo y Sesé Alegre, a cuyas obras me remito, puesto que en el siglo XIX no se realizaron variaciones relevantes en la composición del Consejo o en el régimen jurídico de sus ministros y subalternos<sup>231</sup>.

Sí parece conveniente llamar la atención sobre un aspecto relativo a la composición del Consejo que fue puesto de manifiesto, para el siglo XVIII por Sesé Alegre, pero que es perfectamente extensible a los ministros que integraron el Consejo durante el siglo XIX, al menos hasta el Decreto de 1832 (que aumentó, como ya vimos, la proporción de ministros extranjeros en el Consejo): su pertenencia, en un buen número, a familias nobles de Navarra<sup>232</sup>, algunas de ellas incluso con asiento en Cortes<sup>233</sup>, y su mayor permanencia en el Consejo respec-

<sup>228</sup> Vid. AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 45, f. 283 r.

<sup>229</sup> Como ya demostró en su día Salcedo Izu, la presidencia del Consejo Real de Navarra no correspondía al virrey sino al regente. Vid. JOAQUÍN SALCEDO IZU, *El Consejo Real...*, op. cit. 74 y 84-86.

<sup>230</sup> *Ibidem*, 91.

<sup>231</sup> JOAQUÍN SALCEDO IZU, *El Consejo Real...*, op. cit. 65-142 y de JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, op. cit. 37-104.

<sup>232</sup> Éste es el caso de Alfonso Durán y Barazábal, oidor del Consejo entre 1793 y 1802, cuya familia materna procedía del Baztán, donde habían tenido casa solariega. Otro ejemplo de oidor descendiente de una familia acomodada del reino es Joaquín Antonio de Rada, que recibió su plaza en propiedad en 1802 y permaneció en el Consejo hasta 1816, año en que fue ascendido al Consejo de Castilla. Vid. JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, op. cit. 214 y 253.

<sup>233</sup> Así, por ejemplo, Julián Antonio Ozcáriz Arce, señor de los palacios de Agorreta y Arce, ocupó plaza de oidor del Consejo desde 1776 hasta 1804, y fue convocado a todas las reuniones de Cortes entre 1765 y 1801. JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, op. cit. 248-249. En las actas de las dos últimas Cortes celebradas en el Reino de Navarra se pueden leer algunos apellidos como Rodríguez de Arellano, Izco, Aguirre, Elió, de Rada o Múzquiz pertenecientes al brazo noble,

to de los ministros no navarros, que buscaban proseguir su carrera política en las Audiencias o Chancillerías y sobre todo, en los Consejos de la Corte<sup>234</sup>. A esto hay que añadir la presencia en el Consejo de ministros que se habían significado anteriormente en la defensa de los intereses del reino, como es el caso de los síndicos Manuel Lejalde y Francisco Ibáñez, que fueron nombrados para ocupar sendas plazas de oidores en 1815 y 1816, respectivamente<sup>235</sup>. Éste es un factor que, junto a otros ya expuestos anteriormente, demuestra la imposibilidad real de explicar la historia de las instituciones públicas del Reino de Navarra como una continua pugna entre un Tribunal Supremo castellanizante y antiforalista y una Diputación del reino defensora hasta el heroísmo de las libertades y privilegios forales. Tampoco pretendo afirmar que la actuación del Consejo se caracterizase siempre por el más escrupuloso respeto del Derecho del reino, pero entre un extremo y otro, cabe encontrar posiciones intermedias que, atendiendo a las circunstancias del momento, a los intereses en juego y a las personas que formaron parte en cada época tanto del Consejo y Corte, como de la Diputación permitan explicar de una manera coherente el papel desempeñado por estas instituciones en la defensa del régimen foral navarro durante las últimas décadas del Antiguo Régimen.

Sobre la competencia profesional de los ministros y subalternos del Consejo es difícil pronunciarse. Conservamos dos informes, ya citados, sobre la cualificación de todos los que componían este Tribunal en 1808, así como sobre su

---

que se corresponden con otros tantos pertenecientes a ministros del Consejo. Algunos de estos ministros, como es el caso de Joaquín de Elío, o Joaquín de Arévalo disfrutaron personalmente de asiento en Cortes. Vid. VALENTÍN VÁSQUEZ DE PRADA (dir.) *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla, II, 1624-1829*, Pamplona, 1993, 639-643; «Ministros del Consejo de Navarra desde 1729 hasta 1820», en *AHN*, Estado, leg. 6395 (1), y «Planes que manifiestan el número de pleytos, causas y expedientes civiles, criminales y otras, despachadas por las Salas del Supremo Consejo, Real Corte y Tribunal de Cámara de Comptos de este Reino de Navarra», documento sin clasificar del AGN, citado por MARÍA PUY HUICI GOÑI, *La Cámara de Comptos de Navarra entre 1700 y 1836*, Pamplona, 1999, 414-417. Es posible también encontrar algún caso de ministro del Consejo que, con anterioridad a su nombramiento para este Tribunal, había ocupado un asiento en Cortes por el brazo de Universidades. Éste es el caso de Fulgencio Barrera, natural de Tudela, que fue elegido para asistir a las Cortes de Tudela, y más tarde fue nombrado miembro de la Diputación. El 9 de febrero de 1834 adquirió plaza de oidor en el Consejo de Navarra. Vid. FRANCISCO JAVIER PAREDES ALONSO, «La dependencia del poder judicial durante el reinado de Isabel II. El caso de Fulgencio Barrera», en *Príncipe de Viana*, XLIX, anejo 9, 1988, 443.

<sup>234</sup> JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, op. cit. 177. En este mismo sentido, destaca Martínez Arce que «en un buen número, los que llegaron al Consejo pertenecían a familias de la nobleza navarra. Apellidos como Aguirre, Cruzat, López de Dicastillo, Marichalar o Rada ya dan una idea de que eran descendientes de un palacio Cabo de Armería, y de que sus padres y hermanos se sentaban en las gradas de las Cortes Generales del reino gracias a sus hazañas militares y sus servicios al monarca. Incluso, algunos de ellos obtuvieron la gracia de llamamiento a Cortes, o un título nobiliario». Vid. ANA ZABALZA SEGUÍN, M.ª DOLORES MARTÍNEZ ARCE, CARMEN ERRO GASCA, FRANCISCO JAVIER CASPISTEGUI GORASURRETA, JESÚS MARÍA USUNÁRIZ GARAYOA, *Navarra 1500-1850. Trayectoria de una sociedad olvidada*, Pamplona, 1994, 166.

<sup>235</sup> *AHN*, Estado, leg. 6397 (2). Ya en 1797, la Diputación de Navarra había solicitado al rey la concesión de honores de la Corte a estos dos síndicos y a Alejandro Dólares, síndico también del reino. Carlos IV no accedió a la petición de la Diputación, pero aseguró que atendería «el mérito de ellos en las pretensiones que hicieren». *AHN*, Estado, leg. 6395 (2).



«conducta moral», circunstancia esta segunda de una importancia destacable en la época que estudiamos. Estos informes coinciden en los aspectos puramente objetivos, como fechas de nombramiento de los distintos cargos, su permanencia o huida de Pamplona tras la invasión francesa..., pero difieren en la apreciación de las condiciones profesionales y personales de los miembros del Consejo. Pascual Rodríguez de Arellano aporta una visión mucho más positiva tanto de los consejeros y alcaldes de la Corte, como de los secretarios, escribanos, relatores, abogados, sustitutos fiscales..., destacando de cada uno de ellos, con carácter general, su desinterés, instrucción y buena conducta. Incluso de José María Galdeano, que siguió en el Consejo con el Gobierno francés, elogia su instrucción y su buen corazón.

Un aspecto muy distinto ofrece el Consejo desde la perspectiva del autor anónimo del informe remitido por fray Veremundo, obispo de Pamplona, a la Cámara de Castilla el 15 de julio de 1814. Frente a la capacidad y aptitudes de los miembros del Consejo ensalzadas por Rodríguez de Arellano, el autor de este informe denuncia la escasa literatura y formación jurídica de los consejeros y alcaldes de la Corte Mayor<sup>236</sup>. Únicamente el fiscal Ramón Giraldo y el alcalde Antonio Cortés se salvan de estos ataques, si bien del primero se critica su conducta moral y del segundo su traición al doblegarse a las autoridades francesas. Sobre Pascual Rodríguez de Arellano afirma que «el abuso de licores lo ha llegado a entorpecer de tal modo que casi se le reputa por inhábil para el ministerio de la toga». Tampoco los subalternos se libran de las invectivas del autor de este informe, en el que se aprecian, de entrada, algunos prejuicios hacia estos oficiales: «En todo los subalternos –afirmaba este autor– siempre hai mucho que reformar (...). Las declamaciones genéricas hacen poca mella en subalternos habituados al fraude, i al engaño desde su libre mocedad...». Sus denuncias se movían, en este caso, en el terreno de las generalidades, pues no llegaba a dar cuenta de abusos concretos de oficiales con nombres y apellidos, como se hacía en el caso de los consejeros.

Desgraciadamente carecemos de datos suficientes para contrastar las informaciones aquí vertidas. A favor del primer informe se puede aducir la condición

---

<sup>236</sup> En el caso de algunos consejeros, los dos informes apuntaban en la misma dirección, si bien los juicios del informe remitido por el obispo eran mucho más negativos y categóricos. Así, por ejemplo, de Francisco Sáenz de Tejada afirmaba Rodríguez de Arellano que era «un sujeto de mediana instrucción, bondad y demás méritos». De este mismo consejero destacaba el autor anónimo que era «de cortísima literatura, casado con una camarista, era un voto de amén, o de reata, i para los informes o representaciones que por más moderno le tocaban, se valía de algún Abogado de su confianza». También abundan en este segundo informe apreciaciones no contrastadas, tomadas de rumores o comentarios impersonales. Así, son frecuentes las expresiones «se susurraba...», «se dijo...», «se ha dicho...». En la calificación de otros consejeros, las divergencias entre los dos informes son claras. Así, de José María Galdeano, dice el informe anónimo que «de su literatura pocos elogios se podrán oír con verdad en orden a Jurisprudencia; las vistas de autos precipitadas, sin paciencia para cerciorarse bien de los alegatos, pruebas i defensas: es de aquellos que se sorben los pleitos como huevos...». Denunciaba igualmente sus costumbres depravadas y su trato fiero con la curia. Por el contrario, Pascual Rodríguez de Arellano aseguraba que era «un sujeto muy instruido y de buen corazón». *Vid.*, ambos informes en AHN, Estado 6397 (2).

de consejero de Pascual Rodríguez de Arellano y en su contra, la visión parcial y quizás algo corporativista que por este mismo motivo podía tener del Consejo. El segundo informe se halla avalado por la autoridad del obispo, si bien su carácter anónimo impide formular conjeturas sobre su objetividad. Con todo, la prolijidad y naturaleza de las informaciones que aporta sugieren que su autor debía trabajar en el propio Consejo, quizá en alguno de los cargos subalternos. Sea lo que fuere, sólo a partir del análisis de los resultados obtenidos por el Consejo en el ejercicio de sus atribuciones es posible alcanzar conclusiones algo fundadas sobre la capacidad de sus ministros. En este sentido, a partir de lo ya expuesto sobre el Consejo como órgano de gobierno y de justicia, así como del estudio de su funcionamiento, que se aborda a continuación, parece justificado conceder mayor crédito a las tesis defendidas por Rodríguez de Arellano, si bien es probable que éste adornara un tanto las cualidades personales y profesionales de sus compañeros de toga.

## 2. FUNCIONAMIENTO

Durante el siglo XIX no se introdujeron reformas sustanciales en el funcionamiento interno del Consejo. Por ello, voy a centrarme en este epígrafe en el análisis de aquellas cuestiones que en esta época experimentaron alguna variación o que, por su interés, merecen un tratamiento más detallado.

El Consejo organizaba su trabajo a partir de distintas reuniones en las que examinaba los pleitos, en pleno o dividido en salas, los votaba, dictaba sentencia, y resolvía cuestiones administrativas o de gobierno, él sólo o en concurrencia con el virrey. Se hablaba así de las reuniones del Consejo «en Juicio», para la tramitación de los procesos, de los Acuerdos donde se votaban los pleitos y se trataban asuntos de tipo administrativo y las consultas con el virrey para resolver cuestiones importantes de gobierno<sup>237</sup>.

Cada año, en el primer día de reunión del Consejo, el secretario procedía a la lectura de las Ordenanzas, como se hacía con carácter general en el resto de Consejos de la Monarquía. En el Archivo General de Navarra se conserva el sumario de Ordenanzas, elaborado probablemente en la última década del siglo XVIII<sup>238</sup> que, al menos desde 1795 y hasta 1836, se leyó todos los años, como consta en los certificados que se fueron añadiendo al propio sumario<sup>239</sup>. Esta práctica se interrumpió, por las circunstancias políticas del momento, en 1814 y de 1821 a 1823 (a.i.). En el prólogo del sumario se justifica su propia elaboración por la necesidad de actualizar las Ordenanzas del Consejo que el paso del

<sup>237</sup> Vid., sobre este tema, JOAQUÍN SALCEDO IZU, *El Consejo Real...*, op. cit. 187 y JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, op. cit. 105.

<sup>238</sup> El sumario termina con un certificado del secretario del Consejo, de 25 de mayo de 1800, en el que asegura que la letra del documento es de Joaquín Arteta que sirvió como oficial con el anterior secretario.

<sup>239</sup> AGN, Tribunales Reales, 61. Sesé Alegre cita este Sumario, aunque no proporciona la referencia de su localización dentro del Archivo General de Navarra.

tiempo había dejado en parte obsoletas. Por su contenido da la impresión de haber sido redactado precisamente con la intención de ser leído cada año a los ministros y oficiales de los tribunales reales, pues se limita prácticamente a recoger de una manera sintética las obligaciones de todos y cada uno de ellos. De su lectura se desprende también el interés del rey por erradicar algunos de las corrup-telas más habituales como la avocación de los pleitos de los tribunales inferiores, las ausencias de los ministros y subalternos sin licencia del virrey o regente del Consejo, la intromisión de la Corte Mayor en los asuntos de gobierno de los pueblos, la percepción de derechos excesivos por parte de los oficiales, las prácticas abusivas de los abogados en perjuicio de las partes...

### A) Eficacia en la administración de justicia

Con carácter general, y pese a las formalidades propias de la vía judicial, la tramitación de las causas contenciosas por el Consejo se caracterizó por regla general, en la época que estamos estudiando, por su agilidad y eficiencia<sup>240</sup>.

En los últimos años del siglo XVIII, el regente del Consejo recibió repetidas felicitaciones del Secretario de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia, Eugenio Llaguno, por haber conseguido terminar el año sin ningún expediente judicial pendiente de tramitación<sup>241</sup>. Esta celeridad en su trabajo como órgano judicial se mantuvo durante el siglo XIX, con los paréntesis lógicos ocasionados por las guerras y los cambios de regímenes políticos.

La preocupación del Consejo por agilizar los procesos le llevó a adoptar algunas medidas dirigidas a evitar retrasos innecesarios en la tramitación de los expedientes judiciales. Así, mediante Autos de 17 y 23 de julio de 1824 prohibió a los secretarios y escribanos que admitieran suspensiones de los pleitos o dilaciones en los plazos para contestar los escritos, con el fin de no entorpecer el curso de las causas con perjuicio de los intereses particulares<sup>242</sup>. Dos años más tarde, el virrey duque de Castreño reconocía que desde hacía bastante tiempo no existían negocios retrasados en los tribunales del Consejo y de la Corte, de manera que en cuanto llegaban a poder de los relatores, eran vistos y sentenciados<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> Sobre la tramitación de los procesos en el Consejo me remito a las obras de JOAQUÍN SALCEDO IZU, *El Consejo Real...*, op. cit. 187-204, y JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, op. cit. 109-120 y 125-132.

<sup>241</sup> A raíz de una Real Orden de 1794, el Consejo remitía cada año al Secretario de Estado de Gracia y Justicia una relación de los pleitos despachados y pendientes. El 13 de febrero de 1797, Eugenio de Llaguno informaba al regente del Consejo de Navarra en los siguientes términos: «Hado cuenta al Rey de los planes, que V.S. me ha remitido con su carta de 6 del corriente y manifiestan el numero de pleitos, causas y expedientes despachados por este tribunal en el año proximo pasado, y queda S.M. enterado y satisfecho del zelo y actividad dé el, esperando que executara lo mismo en lo sucesivo». En idénticos términos se había dirigido el Secretario de Estado al regente los dos años anteriores. AGN, Archivo Secreto, tit. 7, fajo. 4.

<sup>242</sup> AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados. lib. 45.

<sup>243</sup> El virrey al Consejo, 3 de agosto de 1826, en AGN, Reino, Jueces-Cancillería, leg. 2.

Esta diligencia en el ejercicio de sus funciones judiciales contrastaba, sin embargo, con la media de asistencia de los ministros al Consejo durante el siglo XIX. De acuerdo con lo que disponía la Ordenanza sexta de la visita de Valdés existía un libro en el Consejo donde el Secretario de Acuerdos anotaba diariamente los ministros asistentes, rubricándose los asientos por el más antiguo de los ministros presentes. Según estos datos, lo habitual en esta época fue que acudieran cada día a despachar al Consejo los asuntos de gobierno y de justicia entre tres y cuatro ministros<sup>244</sup>. Esta situación llevó a la Diputación a solicitar del virrey el nombramiento de cuatro ministros asociados que cubriesen las plazas de los ministros del Consejo y de la Corte ausentes por distintos motivos. El conde de Ezpeleta no accedió a la petición de la Diputación alegando, entre otras cosas, que el despacho de los expedientes no había padecido hasta el momento retraso alguno. En este sentido, el virrey destacaba que

«pocas veces há estado tan espedito el curso de los negocios como en el día, debido al zelo de los Ministros existentes, quienes hace mui poco tiempo que siendo menor su numero y hallandose cuatro enfermos han suplido á los demas y despachado cuantos negocios han ocurrido en uno y otro tribunal, de suerte que ni entonces ni ahora podrá quejarse con fundamento ningun litigante»<sup>245</sup>.

A pesar del optimismo del virrey, el Consejo era consciente de la necesidad de aumentar la dotación de plazas de ministros para hacer frente a todos los negocios de justicia y gobierno que debía resolver. En una representación de 20 de junio de 1824, dirigida al virrey, el Consejo defendía la conveniencia de dotar su planta de una plaza más, para poder despachar diariamente en dos salas los numerosos asuntos de gobierno, principalmente relativos a los ayuntamientos, y los negocios judiciales, entre los que se incluían las apelaciones del ramo de rentas y de las cargas municipales. Además, uno de los ministros ocupaba por comisión fija el corregimiento de Guipúzcoa, de manera que cuando alguno enfermaba, el despacho de los expedientes se veía perjudicado<sup>246</sup>. Estos argumentos no convencieron a la autoridad real, que mantuvo la planta del Consejo en seis oidores y el regente.

El correcto funcionamiento del Consejo exigía también la asistencia puntual de los subalternos al trabajo. Para lograr este objetivo, el Consejo no dejó de adoptar las medidas oportunas, que incluían no sólo las visitas reglamentariamente establecidas a las distintas oficinas, sino también la publicación de autos acordados que asegurasen el cumplimiento por parte de los subalternos de sus obligaciones.

En el informe que remitió el obispo de Pamplona a la Cámara de Castilla en 1814, arriba citado, se insistía, con acentos un tanto catastrofistas, en la necesidad de introducir reformas en el trabajo de los subalternos del Consejo. Sin duda, no se trataba de un problema nuevo. Personas autorizadas habían ya denunciado en épocas anteriores los abusos que con el tiempo los que ocupaban los puestos

<sup>244</sup> AGN, Tribunales Reales, lib. 192.

<sup>245</sup> El conde de Ezpeleta a la Diputación del reino, 27 de diciembre de 1819. AGN, Reino, Jueces-Chancillería, leg. 2, carpeta 59.

<sup>246</sup> AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 28, f. 42 r.

más bajos en la burocracia del Consejo habían ido introduciendo en su trabajo, sin que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las Ordenanzas, en particular el ministro visitador, hubieran conseguido erradicarlos. De hecho, en un Auto Acordado de 1799, el Consejo se hacía eco de las noticias que le habían llegado acerca de la falta de asistencia de secretarios y escribanos de número a su trabajo<sup>247</sup>. Años atrás, el regente Felipe Rivero había expuesto la necesidad de vigorizar la figura del juez de oficiales, de manera que actuase en la práctica como los antiguos visitadores de los tribunales, así como de reparar algunos abusos que se habían introducido en la tramitación de los procesos como, por ejemplo, que los escribanos no asistiesen junto con los relatores durante las vistas de los pleitos. Con todo, el regente reconocía que el Consejo no padecía «un abandono de sus obligaciones que precise a un remedio sensible»<sup>248</sup>.

El Consejo se valió de su capacidad de legislar, sobre todo en cuestiones que afectaban a su régimen interno, para tratar de atajar los incumplimientos reiterados de lo dispuesto en las Ordenanzas. Así, un Auto Acordado de 19 de mayo de 1818 recordaba a los secretarios, escribanos de número de la Corte y a los procuradores la obligación que tenían de asistir a las Entradas, Audiencias y Acuerdos, así como a las visitas a las cárceles<sup>249</sup>. Unos años más tarde, otro Auto Acordado, prohibía a estos subalternos abandonar el tribunal sin solicitar la oportuna licencia<sup>250</sup>. Tanto este Auto como el anterior de 1818 trataban de poner remedio a las ausencias injustificadas de secretarios, escribanos y procuradores de los tribunales, que suponían un grave perjuicio para los litigantes y presos. Todavía en 1834, el Consejo volvía a recordar a los procuradores la obligación de asistir a las Entradas, Acuerdos y Audiencias, y ordenaba a todos los subalternos que no marchasen a sus casas antes que los ministros del Consejo<sup>251</sup>.

## B) El problema del salario de los ministros y subalternos del Consejo

Uno de los más graves problemas, heredado del siglo anterior, que tuvo que afrontar el Consejo hasta su extinción fue el del retraso crónico en el pago de los

---

<sup>247</sup> Vid. Auto Acordado de 5 de agosto de 1799. AGN, Archivo Secreto del Consejo, tít. 7, fajo 4.

<sup>248</sup> Informe de 8 de enero de 1783. AGN, Reino, Legislación y Contrafueros, leg. 20, carpeta 3, resumido por JOSÉ MARÍA SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real...*, op. cit. 159-160. La Cámara de Castilla ordenó a Rivero que, con base en este informe, elaborase un reglamento para poner remedio a los defectos que había denunciado. La comisión se le comunicó el 11 de marzo de 1783 y el antiguo regente la aceptó dos días después. AHN, Estado, leg. 6397 (1). No tengo constancia de la existencia de este reglamento, pero es más que probable que se realizara. Por lo menos, durante el siglo XIX se puso en práctica una de las propuestas de Rivero relativa al control de asistencia de los ministros al Consejo, mediante la formación de un libro donde el secretario dejaba constancia de los que acudían cada día al tribunal, tal y como prevenían las Ordenanzas.

<sup>249</sup> AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 45, f. 339 r.

<sup>250</sup> Auto Acordado de 24 de mayo de 1824. *Ibidem*, f. 346.

<sup>251</sup> AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 46, f. 48 r.

salarios a sus ministros y oficiales. No era ésta una cuestión menor, pues la justa remuneración de los empleados, además de repercutir de una manera u otra en el funcionamiento del Consejo, era garantía de su honestidad.

El origen del problema se remontaba al año 1748. En esta fecha, la hacienda real recuperó la administración de la renta de las tablas<sup>252</sup>, con la obligación de satisfacer cada año al tesorero del reino la cantidad de 21.500 ducados, que se dedicarían, entre otras cosas, al pago de los salarios de los ministros y subalternos del Consejo y Corte de Navarra. Al mismo tiempo, se unió al cargo de regente el de subdelegado, para estas rentas, del superintendente general de real hacienda. Los problemas comenzaron cuando a la administración de la renta de las tablas se añadió también la del tabaco. Esta renta no generaba los ingresos suficientes para pagar a todos los empleados que trabajaban en ella, por lo que parte de las rentas de las tablas empezaron a utilizarse para satisfacer estos pagos. De esta manera, se sustraía a los ministros del Consejo parte de los fondos que se hallaban destinados a satisfacer sus sueldos.

En un informe elaborado para las Cortes de 1817-1818, Joaquín Elío destacaba los infructuosos reclamos realizados por el Consejo de Navarra al administrador para el cobro de los honorarios de sus ministros. Incluso el regente en algunas ocasiones había llegado a presenciar los arqueos que se realizaban en las oficinas de las tablas para conocer el caudal que se ingresaba en ellas, de manera que el administrador no pudiese alegar falta de fondos para dejar de pagar los sueldos del Consejo. La realidad era que, en 1817, el retraso en el pago a los ministros alcanzaba ya los ocho meses. La situación de los subalternos del Consejo era peor, pues no habían percibido ni un real desde la última constitución del tribunal, en 1814.

Las consecuencias que se podían derivar de esta situación eran gráficamente descritas por Elío:

«Un juez mal pagado, que tiene que mantener su familia con aquel decoro correspondiente al puesto que ocupa en la sociedad, esta espuesto a las solicitudes de los intrigantes, al poderoso influjo del hombre acaudalado, y es necesario que tenga una virtud sobrenatural, para no sucumbir a la tentación de salir de la miseria».

Al mismo tiempo, la escasez que padecían los ministros podía retraer a los mejor preparados de solicitar estos puestos. «¿Qué abogado –se preguntaba Elío– dejaría su bufete por una toga?». Al final, serían los ignorantes los que ocupasen estos cargos de responsabilidad. La solución que Elío proponía consistía básicamente en que fuera la Cámara de Comptos la que se encargase del pago de los salarios a los ministros de los tribunales<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> Las tablas era un impuesto que gravaba los productos extranjeros que se introducían en Navarra y las mercancías navarras que se exportaban a Castilla, Aragón o a otros países.

<sup>253</sup> «Informe dado a las Cortes por el diputado D. Joaquín de Elío sobre un proyecto de lei para asegurar el pago de los sueldos de los ministros de los tribunales, 1817». AGN, Reino. Jueces-Chancillería, leg. 2, carpeta 10.

Unos años antes de que se elaborara este informe para las Cortes, el regente y los ministros del Consejo habían dirigido al rey una representación, de 8 de junio de 1815, denunciando los continuos retrasos que experimentaban en la percepción de sus salarios. Como respuesta, el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda había dispuesto, con fecha de 15 de septiembre de ese mismo año, que se cumpliera el Decreto de 1 de abril anterior, que vinculaba con carácter exclusivo la renta del papel sellado al pago de los sueldos de los ministros de los tribunales. El problema, sin embargo, seguía sin solucionarse pues en Navarra no se percibía esa renta<sup>254</sup>. Las apelaciones al rey, para que pusiera remedio al grave problema que padecían los ministros del Consejo, se sucedieron durante años sin apenas solución de continuidad.

Con el fin de hallar alguna salida, el Consejo nombró una comisión integrada por varios de sus ministros para que estudiaran el problema y propusieran una posible solución. No se precisaban demasiadas averiguaciones para concluir, como hizo la comisión, que la principal causa de su penosa situación era que los fondos que debían emplearse en el pago de salarios se destinaban a solucionar necesidades más perentorias<sup>255</sup>. De hecho, tan sólo un día después de que la citada comisión emitiera su informe, el virrey comunicaba al Consejo que no podía acudir a los fondos procedentes de la renta de las tablas para paliar sus necesidades, pues necesitaba ese dinero para atender otras obligaciones más urgentes de naturaleza militar<sup>256</sup>.

Los Tres Estados reunidos en 1817 y 1818 no permanecieron ajenos a este problema. En una representación a las Cortes, Juan Garrido, regente del Consejo, denunciaba que en algunos casos se debían hasta diez meses de sueldo. Estos ministros no podían ni mantener a su familia decentemente, ni pagar sus casas, ni satisfacer sus crecientes deudas... «ni en una palabra vivir ya sino pereciendo». El regente solicitaba de los Tres Estados una ayuda a cargo de la renta de las tablas para mitigar la pobreza de los ministros. Con esta finalidad y condiciones, las Cortes adelantaron 57.000 reales de vellón.<sup>257</sup> En otra representación al rey suplicándole el pago de los sueldos retrasados, los tribunales explicaban que los ministros se iban cargando de nuevas deudas «teniendo que mendigar favores de quienes debieran ser por todo respeto independientes»<sup>258</sup>.

Clausuradas las Cortes, sin que el problema de los sueldos retrasados hubiera quedado resuelto, el Consejo decidió adoptar medidas que permitieran sobre llevar de alguna manera las estrecheces que sus ministros venían obligados a padecer. Así, mediante Auto Acordado de 11 de febrero de 1819 el Consejo exigió de los pueblos la entrega de 106.706 reales de vellón<sup>259</sup> a cargo de los pro-

---

<sup>254</sup> AGN, Reino. Jueces-Chancillería, leg. 2, carpeta 3.

<sup>255</sup> Comisión de ministros del Consejo de Navarra al virrey Ezpeleta, 13 de agosto de 1816. *Ibidem*, carpeta 6.

<sup>256</sup> *Ibidem*.

<sup>257</sup> *Vid.*, petición del regente de 22 de mayo de 1818 y contestación de los Tres Estados de 30 de mayo siguiente. *Ibidem*, carpeta 17.

<sup>258</sup> *Vid.*, representación de 22 de junio de 1818. *Ibidem*, carpeta 19.

<sup>259</sup> Esta cantidad correspondía a los cuatro meses de sueldo que se debían a los ministros de los tribunales.

pios, arbitrios y demás rentas municipales, que serían debidamente reintegrados a su tiempo. La Diputación presentó contrafuero al virrey por entender que se trataba de una contribución o derrama, contraria en todo caso al Derecho de Navarra. El virrey denegó el contrafuero alegando que no se trataba de una contribución sino de un empréstito, al que se había llegado después de haber solicitado en vano de la Diputación que contribuyese a solucionar el retraso en el pago de los ministros. Estas medidas no iban dirigidas a erradicar el mal de raíz sino a disminuir temporalmente sus efectos, por lo que el problema persistió a pesar de los esfuerzos y denuncias del Consejo<sup>260</sup>.

Los tribunales reales vieron en la convocatoria de las Cortes de 1828 una nueva oportunidad para poner fin al retraso ya consolidado en la percepción de los sueldos. En este año, la hacienda real adeudaba a estos ministros el pago de las últimas siete mensualidades<sup>261</sup>.

Pensando quizá que sus reclamaciones serían mejor atendidas si actuaban unidos, los tribunales del reino delegaron en Leoncio Ladrón de Guevara, ministro de la Cámara de Comptos, la responsabilidad de dirigir una representación a los Tres Estados solicitando que se pusiera remedio a esta grave situación<sup>262</sup>.

Mientras tanto, el virrey, en instancias de 6 y 23 de junio de ese mismo año, exponía el problema a la Dirección General de Rentas. Ésta, con el fin de remediar definitivamente el problema, dispuso con fecha de 14 de julio de 1828 que el pago de los sueldos de los ministros y subalternos del Consejo Real dejase de satisfacerse a cargo de la renta de tablas para pasar a depender de la Dirección General del Tesoro, a cuenta del presupuesto del Ministerio de Gracia y Justicia<sup>263</sup>. Ignoro si esta resolución logró que se realizaran con puntualidad los pagos a los ministros, pues no he encontrado documentación al respecto que se refiera a fechas posteriores a 1828. Quizá este mismo hecho pueda interpretarse como una confirmación de la eficacia de la medida.

Tampoco el Consejo en cuanto tal, al menos durante sus últimos años, gozó de una economía saneada, que le permitiera afrontar todos los gastos derivados de su propio funcionamiento. Los ingresos en concepto de penas de cámara eran insuficientes, y probablemente su administración tampoco fuera la adecuada. La difícil situación política y económica que atravesó España durante los últimos años del reinado de Fernando VII y la regencia, motivados en buena medida por las consecuencias de la guerra, debió suponer un obstáculo grave para la cobranza de las condenaciones y multas. No es preciso, por tanto, acudir a la corrupción de la administración económica interna del Consejo para explicar esta situación, aunque tampoco es posible descartar que aquélla efectivamente se diera. Sin duda, la compleja situación interna por la que atravesaba el país y las precarias condiciones de vida de los ministros y subalternos del Consejo suponían un excelente caldo de cultivo para este tipo de prácticas.

<sup>260</sup> AGN, Reino. Jueces-Chancillería, leg. 2, carpeta 20.

<sup>261</sup> *Vid.*, informe del Tribunal de la Cámara de Comptos de 6 de agosto de 1828. *Ibidem*, carpeta 45.

<sup>262</sup> *Ibidem*.

<sup>263</sup> *Ibidem*.



El problema no era baladí, pues de los fondos de penas de cámara se pagaba al abogado, procurador de pobres, relatores, cirujanos, sustitutos fiscales... También se cubrían con estas partidas los gastos de escritorio, el lavado de los ornamentos litúrgicos, la conducción y alimentación de los presos, la adquisición de esposas y grilletes...

Ante esta situación el Consejo se vio obligado a adoptar algunas medidas dirigidas, por un lado, a controlar el gasto y, y por otro, a asegurar que efectivamente se obtuviesen cada año los ingresos previstos. Así, mediante Auto Acordado de 5 de enero de 1831 ordenó al receptor de penas de cámara que permaneciese en su casa y despacho las horas previstas por las Ordenanzas y que no realizase pago alguno sin mandato expreso del regente<sup>264</sup>. Siguiendo con esta política, el Consejo trató de suprimir aquellos gastos que no eran estrictamente necesarios, dejando, por ejemplo, de asistir, junto con la Corte, a las funciones públicas o a las corridas de toros que se organizaban en Pamplona con motivo de las fiestas de San Fermín<sup>265</sup>. Sin embargo, estos reajustes no fueron suficientes y el Consejo se vio obligado a acudir en petición de ayuda a la Diputación, que solicitó informe de los síndicos al respecto. Para éstos, la penosa situación a la que se había llegado era consecuencia directa del «manejo indebido, oculto y misterioso» de los fondos. Por otra parte, los síndicos criticaban el secreto proceder del Consejo en la administración de estas partidas, que no había querido exponer a tiempo a los Tres Estados ni a la Diputación la situación en que se encontraban. Con todo, recomendaban que ésta adelantase una cantidad para solucionar de momento el problema<sup>266</sup>.

Por su parte, del examen de los expedientes de penas de cámara remitido por el Consejo, la Diputación concluía que anualmente las cuentas debían presentar un excedente de 8.000 reales de plata, por lo que no se mostraba dispuesta a prestar en el futuro ningún auxilio al Consejo. No obstante lo cual, dada la gravedad de la situación aprobó adelantar, en calidad de reintegro, la cantidad de 3.000 reales de vellón, siguiendo el parecer de los síndicos<sup>267</sup>.

Fracasado en su intento de que la Diputación asumiese la solución del problema, el Consejo ordenó en enero de 1834 a todos los comisionados para el cobro de condenaciones, multas o cualquier otra deuda correspondiente al fondo de las recetas reales, que presentasen en la Cámara de Comptos, en las tres semanas que restaban para finalizar el mes, cuenta formal de las comisiones que se les hubieran encomendado, entregando al receptor de penas de cámara los alcances favorables que resultasen a favor de este fondo<sup>268</sup>.

Hasta el final de sus días intentó el Consejo reparar el ramo de penas de cámara para hacer frente a las deudas que le aquejaban. En el mes de marzo de 1836

---

<sup>264</sup> Auto Acordado de 5 de enero de 1831, en AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 46, f. 5 r.

<sup>265</sup> Vid. Acuerdo de la Sala primera del Consejo, de 4 de mayo de 1833. *Ibidem*, f. 36 v.

<sup>266</sup> Informe de Ángel Sagasetta de Ylurdoz y de Javier María de Arvizu, de 26 de febrero de 1833. AGN, Reino, Jueces-Cancillería, leg. 2, carpeta 60.

<sup>267</sup> Diputación al Consejo, 9 de marzo de 1833. *Ibidem*.

<sup>268</sup> Auto Acordado de 7 de enero de 1834. AGN, Tribunales Reales, Autos Acordados, lib. 46, f. 42 v.

reconocía «el deplorable estado de la Receta Real, exhausta enteramente de fondos para satisfacer diferentes gastos precisos e indispensables que ocurren al Tribunal del Real y Supremo Consejo». Incapaz de arbitrar alguna solución que erradicase el problema, ordenó que los 800 reales de plata y los 15 cuartos que los nuevos escribanos satisfacían en concepto de propina, y que se distribuían entre el virrey y oidores del Consejo, se depositasen en poder del secretario de acuerdos para atender las distintas necesidades del tribunal<sup>269</sup>.

A pesar de todo, las dificultades económicas que tuvieron que padecer los ministros y empleados del Consejo, y aún la misma institución en cuanto tal, no perjudicaron su trabajo tanto como podía esperarse, de manera que este supremo tribunal siguió, a pesar de todos los contratiempos, administrando justicia y adoptando cuantas medidas de gobierno le parecieron oportunas a lo largo del siglo XIX.

### C) Las vacaciones del Consejo

Íntimamente ligada a la eficacia del Consejo se hallaba la cuestión de las vacaciones o días feriados, que fue objeto de sucesivas regulaciones en el siglo XIX. Ya en 1800 el Consejo se dirigió al rey mostrando su oposición a una Cédula de 14 de mayo de 1800, que ordenaba que se guardasen dos Reales Decretos de 1789 y 1799 sobre reducción de días feriados y vacaciones. Sólo el regente se mostraba favorable a concederle la sobrecarta.

Además de la vulneración que los citados Decretos suponían de las leyes del reino, el Consejo apelaba a una razón de eficacia, pues necesitaba los días de fiesta que se suprimían para el estudio de los pleitos especialmente graves. El Consejo recordaba al rey que el procedimiento que se seguía en este Tribunal difería del que se practicaba en los reinos de Castilla, donde todas las causas iban acompañadas del informe del abogado. En el Consejo de Navarra, sin embargo, debido a la escasa cuantía de la mayoría de los pleitos, las causas se despachaban sin informe del letrado, únicamente con la asistencia del procurador, lo que explicaba la celeridad en la tramitación de los pleitos. De esta manera, no resultaba extraño que hubiera días en que el relator se presentara sin pleito para despachar<sup>270</sup>.

Algunos años más tarde el problema se volvió a plantear, con motivo de la promulgación de una Real Cédula de 19 de diciembre de 1825, que ordenaba que todos los tribunales del reino abriesen los días de media fiesta y los que, existiendo obligación de asistir a misa, se pudiese trabajar. El Consejo se opuso también en esta ocasión a la concesión de la sobrecarta, alegando los mismos motivos que en 1800. Y también en esta ocasión la posición del regente chocó con la de los restantes ministros. Una vez más, el Consejo recordaba al rey que en los estados que anualmente remitía al Ministerio de Gracia y Justicia sobre los plei-

<sup>269</sup> Auto Acordado de 9 de marzo de 1836. *Ibidem*, f. 55 r.

<sup>270</sup> AGN, Tribunales Reales, Libros de administración, lib. 23, 56 r-58 r.

tos despachados quedaba constancia de la celeridad con que se tramitaban las causas de justicia, no quedando al final de cada año ningún pleito pendiente de ser despachado<sup>271</sup>.

No sólo el rey trató en este tiempo de variar la regulación de los días feriales del Consejo. También los Tres Estados, en las Cortes de 1817-1818, solicitaron del virrey la aprobación de una ley que concentrase los días de fiesta del Consejo y Corte en las semanas comprendidas entre mediados de septiembre y mediados de octubre. El conde de Ezpeleta aprobó el pedimento de ley, incluyendo el día de San Jorge entre las fiestas suprimidas y excluyendo de este grupo la de San Marcos. De esta manera, las Cortes lograron modificar radicalmente el régimen de vacaciones del tribunal e incrementar, en consecuencia, los días de trabajo del Consejo.

Esta ley no agradó al Consejo, aunque no le quedó más remedio que acatarla y obedecerla. No dejó éste, sin embargo, de advertir, mediante informe dirigido por el regente a los Tres Estados, acerca de los perjuicios que se derivarían de cerrar durante tanto tiempo seguido los tribunales del Consejo y Corte<sup>272</sup>.

El tiempo dio la razón al Consejo, y en las Cortes de 1828-1829, los Tres Estados reconocieron que la aplicación de la Ley 85 de las anteriores Cortes sobre vacaciones de los tribunales del reino había ocasionado numerosos perjuicios. En consecuencia, solicitaron del virrey la derogación de la citada ley, de manera que en adelante quedasen como fiestas del Consejo la Semana Santa, desde el Domingo de Ramos hasta el segundo día de Pascua, así como los días festivos en los que no se podía trabajar<sup>273</sup>. El virrey concedió también este pedimento de ley<sup>274</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

El Consejo de Navarra intervino de una manera decisiva, hasta su extinción en 1836, en la vida del reino, no sólo como máxima instancia judicial sino también y principalmente como institución que, autónomamente o en unión con el

---

<sup>271</sup> Consulta al rey de 8 de junio de 1826. *Ibidem*, lib. 28. ff.102r-106r.

<sup>272</sup> Juan Garrido a los Tres Estados, 3 de agosto de 1818. AGN, Reino, Legislación general y contrafueros, lib. 23, carpeta 43.

<sup>273</sup> El Secretario de las Cortes, José Basset, en informe de 25 de agosto de 1828, dirigido a los Tres Estados, afirmaba que la experiencia había demostrado que con la ley 85 de las anteriores Cortes «la administración de justicia sufre un entorpecimiento de mucha entidad y trascendencia para los intereses del reino, el que sube de punto en los negocios criminales, pues ¡desgraciado el que por cualquiera causa llega á ser puesto en la cárcel á principios de septiembre! Puede contar con treinta y cinco días mas de prisión». Además, Basset defendía la necesidad de que los ministros y subalternos del Consejo gozasen de algunos días para poder dedicarse al estudio de las distintas causas y negocios. *Vid.* LUIS JAVIER FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, *Actas de las Cortes...*, *op. cit.* libro 19, 89-90, parágrafo 172.

<sup>274</sup> *Vid.*, pedimento de las Cortes, de 12 de septiembre de 1828 y Decreto del virrey de 15 de septiembre de ese mismo año, que dio lugar a la ley 17 de estas Cortes, en *Cuadernos de leyes y agravios...*, *op. cit.* II, 449.

virrey, gozó siempre de amplias facultades en materia de gobierno. Su condición de tribunal del rey en un reino con un régimen jurídico particular obligó al Consejo a tratar de conciliar los intereses generales de la Monarquía, y los propios de Navarra, con el respeto a las libertades y privilegios de este reino, de los cuales era garante. Esta posición ciertamente comprometida le llevó en ocasiones a transigir con las exigencias del poder central, aun cuando éstas fueran muchas veces contrarias a los fueros de Navarra. Sin embargo, en otros momentos supo también resistir las presiones del rey, tratando de salvaguardar los intereses del reino, los suyos propios como corporación o, en fin, los principios fundamentales del Derecho navarro.

La presencia en este Supremo Tribunal de antiguos síndicos del reino, así como de consejeros navarros pertenecientes a algunas de las familias más arraigadas e importantes del reino, junto a las excepcionales y cambiantes circunstancias que atravesó la Monarquía en el primer tercio del siglo XIX son otros tantos factores que ponen en entredicho las tesis que pretenden explicar en clave dialéctica la historia de las instituciones públicas navarras, identificando al Consejo con la defensa incondicional de los intereses del rey y a la Diputación con la salvaguarda del Derecho y de la prosperidad del reino.

Es preciso señalar, además, que el Consejo tampoco mantuvo durante este tiempo una misma actitud frente al Derecho del reino. A partir de los últimos años del reinado de Fernando VII, y especialmente tras el Decreto de 1832, que dio lugar a una inversión radical en la proporción de ministros no navarros, el Consejo secundó de una manera clara la política centralista y uniformadora del Gobierno de Madrid, acogiendo incluso con agrado su transformación en Audiencia.

Queda destacar, por último, que pese a las dificultades económicas que atravesó, y a la ausencia continuada de algunos de sus ministros, el Consejo desempeñó aceptablemente sus atribuciones de gobierno y justicia: impulsó la modernización de las ciudades y, en general, todo lo relativo al desarrollo del ramo de policía, veló por el mantenimiento del orden público, fiscalizó las cuentas de los ayuntamientos, contribuyó con distintas medidas a paliar la carestía derivada de las guerras, fue diligente en la tramitación de las causas judiciales... Frente a ello, es preciso destacar también otros factores menos positivos que deslucieron en parte la actividad del Consejo durante estos años: los enfrentamientos con la Diputación y las Cortes, motivados algunas veces por la defensa de intereses corporativos y llevados por el Consejo hasta sus últimas consecuencias; sus conflictos con el virrey, las sobrecartas concedidas sin audiencia de la Diputación y otras violaciones del Derecho navarro... En definitiva, la historia del Consejo durante el siglo XIX se halla plagada de luces y sombras, y tanto unas como otras son necesarias para comprender en toda su complejidad el lugar ocupado por esta institución en el reino de Navarra, durante las últimas décadas del Antiguo Régimen.