



***Tribuna***

# Las instituciones del reino de Navarra durante la Edad Moderna (1512-1808)

(The institutions of the kingdom of Navarra during the Early Modern Age (1512-1808))

Usunáriz Garayoa, Jesús M.  
Univ. de Navarra. Dpto. de Historia. 31080 Pamplona

BIBLID [0212-7016 (2001), 46: 2; 685-744]

---

*El objetivo de este trabajo es analizar la organización, composición, funciones y atribuciones de las diferentes instituciones que configuraron el organigrama de gobierno y administración de Navarra durante la Edad Moderna. También se estudian los cambios y adaptaciones a que se vieron abocadas a lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII tras la conquista del reino por Fernando el Católico en 1512. Se sintetizan, además, los diferentes debates y tensiones surgidos entre la corte y el reino, por una diferente concepción del ejercicio del poder, entre los defensores del "pactismo" y los partidarios del pleno ejercicio de la "suprema autoridad del rey".*

*Palabras Clave: Reino de Navarra. Edad Moderna. Instituciones. Rey. Virreyes. Consejo Real de Navarra. Cámara de Castilla. Hacienda real. Cámara de Comptos. Cortes de Navarra. Diputación. Justicia. Tribunales civiles. Tribunales eclesiásticos. Administración territorial. Merindades. Municipios. Señoríos. Ejército. Administración eclesiástica. Pactismo.*

*Aro Modernoan, Nafarroako gobernu eta administrazioa moldatu zituzten erakundeetan antolamendua, osasera, funtzioak eta ahalak aztertzea da lan honen helburua. Orobat, Fernando Katolikoak 1512an erresuma konkistatu ondoren, XVI., XVII. eta XVIII. mendeetan zehar erakunde horietan gertatu aldaketa eta moldaerak aztertzen ditugu. Halaber, aginpidea gauzatzeari buruzko pentsaera desberdina zela kausa, gortearen eta erresumaren artean gertatu eztabaida eta tentsioak laburbiltzen dira hemen, hots, "ituna" aldeztzen zutenen eta "erregearen goreneko agintea" guztiz gauzatu nahi zutenen artekoak".*

*Giltza-hitzak: Nafarroako Erresuma. Aro Modernoa. Erakundeak. Erregea. Erregeordeak. Nafarroako Errege Kontseilua. Gaztelako Ganbera. Errege Ogasuna. Kontuen Ganbera. Nafarroako Gorteak. Diputazioa. Justizia. Auzitegi zibilak. Eliz auzitegiak. Lurralde administrazioa. Merindadeak. Udalerriak. Jaurerriak. Armada. Eliz Administrazioa. Ituna aldezteak.*

*L'objectif de ce travail est d'analyser l'organisation, la composition, les fonctions et les attributions des différentes institutions qui configurèrent l'organigramme du gouvernement et de l'administration de Navarre durant les Temps Modernes. On étudie également les changements et les adaptations auxquelles elles furent soumises tout au long des XVI<sup>e</sup>, XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles après la conquête du royaume par Ferdinand le Catholique en 1512. On synthétise, de plus, les différents débats et tensions surgis entre la cour et le royaume, à cause d'une conception différente de l'exercice du pouvoir, entre les défenseurs du "pactisme" et les partisans du plein exercice de la "suprême autorité du roi".*

*Mots Clés: Royaume de Navarre. Temps Modernes. Institutions. Roi, Vice-rois. Conseil Royal de Navarre. Chambre de Castille. Finances royales. Chambre e Comptes. Cours de Navarre. Députation. Justice. Tribunaux civils. Tribunaux ecclésiastiques. Administration territoriale. Bailliages. Municipalités. Domaines seigneuriaux. Armée. Administration ecclésiastique. "Pactisme".*

## INTRODUCCIÓN

Durante años, el estudio e interpretación del organigrama institucional de Navarra tras la conquista castellana, ha dado lugar a arduos debates en la búsqueda de una definición clara de la naturaleza de la unión de este reino con Castilla. Ya a comienzos del siglo XIX se enfrentaron dos posturas: la de Zuaznavar, que desde su *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra* (1827), argumentaba la nula validez de los fueros –una invención que Navarra poseía de hecho y no de derecho–, para defender un regalismo a ultranza; y la de Yanguas y Miranda, que en *La contraigerigonza o refutación jocoseria del ensayo histórico crítico sobre la legislación de Navarra* (1833), avalaba no sólo la validez de los fueros sino su estrecha relación con los fundamentos del constitucionalismo liberal. En tiempos más recientes el debate ha sido protagonizado por Jaime Ignacio del Burgo y María Cruz Mina. El primero, en su *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra* (1968), justificaba su definición del régimen navarro como “un régimen constitucional” por la existencia de un pacto entre rey y reino, de una unión principal, de unas instituciones, principalmente las Cortes y la Diputación, convertidas en las defensoras de las prerrogativas, derechos y autonomía del reino. La segunda, en su *Fueros y revolución liberal en Navarra* (1981), consideraba inexistente ese pacto entre rey y reino, y describía la presencia de un absolutismo que, a través de la figura del virrey o de la actuación del Consejo real, determinó el gobierno del resto de las instituciones.

Ambas posiciones se han manifestado, de una u otra manera, en parte de las publicaciones que se han ocupado de estudiar las instituciones del reino durante los siglos modernos. Es muy probable que el trabajo sobre fuentes exclusivamente navarras nos haya llevado a valorar en exceso el grado de autonomía de sus instituciones privativas. También es verdad que el uso de fuentes castellanas ha ladeado algunas posturas hacia una negación absoluta de esta autonomía, quedando como reino sometido al autoritarismo real. No soy partidario de las soluciones salomónicas pero ambas partes, por equivocadas, tienen su parte de razón y así hay que calibrarlo para alcanzar el justo medio.

Por eso soy de la opinión, con Fernando Arvizu, de que no podemos caer en posturas foralistas o en sus contrarios pues “en esta disputa juegan no el Derecho, sino los intereses, con arreglo a los cuales se aducen, se abrogan o se promulgan las leyes. Y como los intereses políticos cambian, la esencia y atribuciones de las Cortes son asimismo cambiantes”. Debemos acudir, por tanto, a la historia, es decir, al estudio diacrónico de las instituciones para comprender lo que fueron: entidades históricas sujetas a circunstancias y avatares diversos que marcaron su actuación y su evolución.

El objetivo que nos proponemos a continuación es analizar, al menos someramente, la organización, composición, funciones y atribuciones de las diferentes instituciones del reino de Navarra durante la Edad Moderna, teniendo en cuenta los cambios y transformaciones que han sufrido a lo largo de estos tres siglos. Para su redacción he sido y soy deudor de la importante producción historiográfica que desde los años sesenta ha impul-

sado el estudio institucional de Navarra en los siglos modernos: los trabajos fundamentales de Joaquín Salcedo Izu, de M<sup>a</sup> Puy Huici Goñi, José Goñi Gaztambide o más recientemente de Alfredo Floristán Imízcoz –al que debemos una visión completa del desarrollo de la historia del reino de Navarra durante la Edad Moderna– y de los publicados bajo el impulso de Valentín Vázquez de Prada, hacen posible la siempre necesaria labor de síntesis, que es lo que, en definitiva, pretende ser esta contribución.

## **1. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: ÓRGANOS DE GOBIERNO POLÍTICO Y ECONÓMICO**

### **1.1. El rey**

“El rey –escribe Miguel Artola– es la personificación de la Corona, el rostro cambiante de una institución que en el tiempo se confunde con el individuo”, sin embargo “no siempre el rey es el rostro de la Corona, hay situaciones [...] en que otro ocupa su lugar”. 1512 inaugura un nuevo período de “reyes distantes” en el reino de Navarra. Sin embargo, el hecho de que Fernando el Católico jurara el 23 de marzo de 1513 los fueros del reino según términos empleados desde el siglo XIII, simbolizaba, en palabras de Martín Duque “el rito y la imagen casi sagrada de la continuidad del reino”. Posteriormente sería el juramento prestado por Felipe II en las Cortes de Tudela de 1551 el que se tomaría como modelo y el que repetirían sus sucesores, o bien sus representantes, los virreyes, pues, por la ley LIX de 1642 fue el virrey el obligado a jurar, tras el cierre de las sesiones de Cortes, los fueros del reino “en anima suya”.

Este juramento establecía los fundamentos de las relaciones –no siempre de confianza mutua, entre el rey y el reino. Y es aquí donde caben las interpretaciones. Para el reino y su Diputación, en un memorial de 1777, destacado por su importancia por Rodríguez Garraza y Floristán, el juramento era “ley fundamental y directiva del pacto social, del homenaje y fe recíprocamente prometida entre los naturales y soberanos de aquel reino”, pues el reino existía “antes que hubiese habido rey alguno”. Su sagrada observancia “por el espacio de diez siglos por todos los gloriosos predecesores de Vuestra Majestad” obligaba indefectiblemente al titular del trono. E incluso otros, me refiero al letrado Juan Bautista San Martín, iban más allá, al definir el juramento como un límite a la soberanía real: el reino era, ni más ni menos que “cosoberano con el rey, colegislador y comandante”.

Como comprobaremos en las líneas que siguen, los monarcas estuvieron muy alejados de los juicios que el reino poseía sobre el juramento, y que no hacían sino repetir un antiguo debate político.

### **1.2. Los virreyes**

Como “personalmente no podemos residir en todos los reinos y señoríos que Dios nuestro Señor nos ha encomendado, y convenga al descargo de nues-

tra real conciencia y buen regimiento del pueblo de nuestros reinos dejar en ellos personas tales por cuya autoritat sean bien regidos e gobernados...”.

El hecho de que pocas semanas después de la conquista el rey Católico nombrase al alcaide de los Donceles como virrey de Navarra fue toda una novedad en el organigrama institucional del reino. Si bien la figura del lugar-teniente o gobernador fue conocida en Navarra durante la Edad Media, tras la conquista adquirió el perfil que la institución del virrey había adquirido en Aragón durante el siglo XIII, en donde el rey –a diferencia de lo que había ocurrido en Castilla– era monarca de cada uno de los reinos de su Corona, en los que necesitaba hacerse presente nombrando a quien lo representara en cada una de sus jurisdicciones. Algo que trasladó Fernando el Católico a Navarra en el momento de su conquista, pensando, quizás, en su unión a la Corona de Aragón. Como sostiene Salcedo el “virrey era para Navarra el símbolo de su existencia como reino”, y de ahí que sus instituciones pidieran para él amplias facultades.



Palacio del Virrey

Su nombramiento –mediante una carta-patente firmada por el rey– se realizaba entre los miembros de los Consejos de Estado y Guerra. Según Gallastegui ambos presentaban dos ternas de posibles candidatos: una incluiría, teóricamente, a quienes destacaban por sus méritos políticos, y la otra a los que poseían virtudes militares, para que “después Su Magestad se sirva de nombrar el que más conviniere según los accidentes presentes”. Incluso la Diputación se permitió la osadía en más de una ocasión de solicitar que el candidato contase con unos requisitos concretos.

Una vez nombrado, el virrey –denominado “viso-rey, lugarteniente o capitán general– aparecía como el máximo representante del poder real en Navarra y, por tanto, era el más alto funcionario de la jerarquía administrativa, con las mismas facultades que poseía el rey en el reino: gobierno del territorio, dirección de la Hacienda real y vigilancia de la seguridad interior y exterior. Sus poderes sólo duraban según la voluntad del rey –“durante nuestro real beneplácito”–, y desaparecían cuando este hacía acto de presencia en el reino. Unos poderes que, tras algunos excesos de sus titulares en la primera mitad del siglo XVI –sobre todo el duque de Alburquerque– quedaron limitados, bien mediante la expedición de instrucciones que acompañaban a la cédula de nombramiento –y que toman como modelo las que se dieron al duque de Alburquerque en 1554 y que se recogieron en las recopilaciones de leyes del reino–; bien gracias al asesoramiento del Consejo real, actuando este último como contrapeso a su autoridad. Sin olvidar tampoco las impuestas por el propio reino, resumidas en un alegato del virrey y obispo de Pamplona en 1631: “con cuanta potestad y soberanía se puede sobre los vasallos de Navarra”.

Tres son, pues, las funciones –aunque con diferente grado competencial– que va a desempeñar a lo largo de la Edad Moderna, al menos tal y como se recoge en la instrucciones que acompañan al nombramiento de los mismos, al menos desde 1554:

“Os nombramos y creamos por nuestro visorrey y capitán general del dicho reino y de sus fronteras y comarcas. Y queremos que useis del dicho cargo agora y de aquí adelante, tanto quanto nuestra merced y voluntad fuere en todas las cosas y casos a él anexos y concernientes, y que *administréis* y *proveáis* todas las cosas de guerra y de justicia, que en él concurrieren y fueren menester de se administrar, y que *assimismo proveáis de los oficios* y otras cosas del dicho reino que por vacación y de otra manera conviene proveerse y que *libréis* y *hagáis librar a nuestra gente de guerra* que reside y residiere en el dicho nuestro reino todo el sueldo que han y hovieren de haver por nuestras libranzas firmadas de vuestro nombre y de los oficiales de nuestro sueldo, contadores y veedores que aí residen y residieron, según se ha acostumbrado hacer: y *recibáis a la gente de guerra alarde*, muestras y reseñas, y quando viéredes que convenga y menester sea de se hacer y que os podáis asentar en nuestro lugar y nombre en el Consejo de justicia y gobernación del dicho reino, y firmar las cartas y provissions para ello necessarias”.

Es decir, gobierno, justicia y defensa. La primera de ellas la ejerció directamente con el asesoramiento del Consejo. Como delegado de la gobernación del reino participó activamente en las reuniones del Consejo, aunque no ejerció como presidente del mismo. Entre sus labores gubernativas a él le competía el “llamamiento” a Cortes –tras el envío de poderes del monarca– e incluso la expedición de “cédulas de llamamiento” en el brazo militar otorgadas a quienes considerase oportuno, además de los que asistían por derecho.

Al virrey correspondía –aunque no fueron pocas las ocasiones en la que se inhibió en favor del rey– “a nombre del soberano en este reyno –escribe la Diputación en 1815–, la alta regalía de deshacer todos los agravios que en él se hicieren, como inmediato representante de la Magestad”. Algo que habían exigido con especial interés los Estados de 1556 y 1561, pues “si el poder que

viene al visorrey no tiene estas cláusulas, es quitar del todo a este reyno el remedio de que haya de ser desagaviado en las Cortes que tuvieran, que es uno de los más principales efectos para que se juntan". También, le correspondía la redacción del decreto a las peticiones de ley del reino reunido en Cortes. Se puede deducir de ello que su papel, era como en otros casos, de "amortiguador de las protestas regnícolas, como Emilia Salvador ha apuntado para Valencia, es decir, salvaguarda de la actuación del monarca ante las posibles críticas. Era el virrey quien, junto con el Consejo, redactaba reales provisiones de validez para todo el reino, al mismo tiempo que tenía encomendada una multitud de asuntos de gobierno de todo tipo.

El Consejo aparece, por tanto, como un freno a la autoridad virreinal pues en más de una ocasión fue conminado por el monarca a actuar tras consultar con esta institución o, en todo caso, con dos de sus miembros –uno de los cuales debía ser el regente, por lo tanto, castellano, lo que provocó la protesta de las Cortes, que exigieron siempre la presencia de al menos un consultor navarro. Por otra parte, y además de la necesaria consulta al Consejo, desde la corte se procuró la sujeción de la figura del virrey a otras instancias gubernativas, especialmente a la Cámara de Castilla, o bien al propio rey, en un proceso muy claro a lo largo del siglo XVIII.

Mucho más limitadas fueron sus competencias en la administración de justicia. Como mucho, y según consta en una instrucción al virrey en 1546, le competía el "cuidado de enderezar y encaminar para que el regente y los del Consejo, alcaldes y otros oficiales la hagan libremente"; es decir el velar por el libre ejercicio de los tribunales. En consecuencia, si bien el virrey mantuvo en sus manos el perdón de ciertos delitos, el derecho de gracia, o la jurisdicción sobre las gentes de guerra, desde fecha temprana –las ordenanzas del visitador Anaya de 1542– tenía prohibida cualquier interferencia en la labor de los tribunales. La Cámara de Castilla y las instrucciones del rey insistieron en repetidas ocasiones, sobre todo a lo largo del XVII, que quedasen apartados de los asuntos de justicia civil: "que los virreyes –se dice en un documento de la Cámara– no se empach[en] en los negocios tocantes a justicia, sino que lo dejen hacer y administrar a los jueces de Cortes y otros que están deputados para esto". O las Cortes, por una ley de 1632, en la que recordaban que "siempre se ha juzgado por inconveniente y agravio que los virreyes provean o impidan los artículos de justicia cuyo conocimiento y decisión pertenece a los Tribunales reales en todo género de causas". Y lo mismo en el siglo XVIII, cuando el Consejo recordó al virrey que "no podía hacer cosa alguna ni acto de jurisdicción" en las vistas judiciales, ni era juez, ni tenía "voto en los negocios de justicia". Una decisión esta que, aunque no evitó las intromisiones, contó con el apoyo del reino pues, en su interpretación de las leyes, defendía la exclusiva competencia de los tribunales navarros en los casos de justicia de sus habitantes.

Como capitán general ejerció el mando militar en el reino pero también en las zonas limítrofes –diez leguas más allá de la frontera del reino– y en la provincia de Guipúzcoa. En su ausencia era sustituido por el gobernador de la plaza de Pamplona.

Por lo que sabemos la mayor parte de los que ocuparon el cargo fueron no navarros, miembros de la alta nobleza, especialmente seleccionados por sus servicios militares. A pesar de su escaso salario era un cargo apetecido, según Ostolaza, “por el valor añadido que suponía en su hoja de servicios el ocupar un destino difícil”. En los casos de ausencia del virrey ejercía sus funciones en calidad de virrey interino el regente del Consejo Real de Navarra, algo especialmente importante pues como revelan estudios recientes, al menos durante un tercio del siglo XVIII, pero también con anterioridad, las funciones virreinales fueron ejercidas por un miembro del Consejo.

En el siglo XVIII, y tras los decretos de Nueva Planta, el virrey de Navarra era el único que subsistía en la Península. Para entonces su autoridad política, bastante restringida ya por el Consejo de Navarra y por las Cortes y Diputación, fue aún menor conforme avanzó el despotismo ministerial, hasta el punto de que fueron obligados a “no hacer nada sin comunicarlo a la corte”. Todo ello a pesar de que las Cortes y la Diputación defendieron en todo momento sus competencias –“no se merme el poder del virrey”– para evitar el recurso continuo a Madrid.

### **1.3. El Consejo Real**

El desarrollo de formas centralizadas de gobierno en buena parte de las monarquías occidentales, había dado un nuevo papel a los consejos medievales, en un proceso que en Castilla se vislumbra desde mediados del siglo XIII, se consolida con la obra institucionalizadora de los Reyes Católicos, y desemboca en el régimen polisinodial o de Consejos, que florecería con Carlos V.

En Navarra fueron los reyes Juan III y Catalina de Albret, en 1494, los que intentaron, con éxito desigual, reforzar su poder controlando el Consejo real, disminuyendo el número de sus miembros –muy superior entonces a los doce ricos hombres mencionados por el Fuero–, y dando un papel protagonista no tanto a la nobleza como a los letrados. La conquista y la incorporación del reino a Castilla en 1515 dejó traslucir una intención velada de subordinarlo al Consejo Real de Castilla, pues como se especificaba en las Cortes de Burgos, lo referente a Navarra debía conocerse por “los del Consejo de la dicha reyna doña Juana nuestra señora” –algo discutido por Martín Duque, que lo considera sólo una “alusión genérica al ‘consejo’ personal de la reina”. La inestabilidad posterior –los intentos de recuperación del reino por los Albret– impidió otras reformas. Sólo a partir de 1524 el emperador pudo –inmerso en un proceso de reorganización del sistema de Consejos en la monarquía– poner sus miras en una profunda reforma de la institución: la visita de Valdés de 1525 marcaría un antes y un después en su desarrollo posterior y en el papel que jugó en el gobierno del reino.

#### **1.3.1. SU COMPOSICIÓN**

El Consejo Real de Navarra quedó reorganizado tras la visita del enviado Valdés en 1525, fijándolo en seis consejeros oidores y un regente, número reducido en comparación con los otros Consejos de la Monarquía.

El *regente* o presidente es una figura que aparece a finales del siglo XV con motivo de las reformas administrativas de ese momento, pues hasta entonces era el rey el que presidía las reuniones del Consejo, y aunque en principio su cargo debía recaer en un prelado, el Obispo de Tuy (1525-1528) fue el único que ejerció como tal poco después de la visita de Valdés. Su figura era de nombramiento real y solía recaer en castellanos.

El número de *consejeros* quedó establecido en las ordenanzas de Valdés en seis, normalmente juristas que habían cursado estudios universitarios. De estos, dos según permitía el Fuero, eran extranjeros y el resto navarros. Aunque este permiso es puesto en duda por el doctor Salcedo Izu cuando recuerda, que esta disposición había sido derogada a finales del siglo XV: las Cortes reunidas en Pamplona el 1 de junio de 1496 habían pedido y los reyes, con consulta del Consejo, habían reparado el agravio presentado por aquellas, de que al reformar el Consejo se nombrase para él a navarros, puesto que en su opinión los extranjeros desconocían sus fueros y leyes. No obstante, es evidente que no se respetó.

Las condiciones necesarias para ser consejero eran legalmente ser cristiano viejo y como derivativa, letrado. Así la mayoría de los miembros estuvieron licenciados en leyes, alguno en cánones o en los dos, tras estudiar en los centros clásicos de Salamanca, Alcalá y Valladolid. El desempeño del cargo no estuvo sometido a plazo alguno. Por lo que sabemos la mayoría de los consejeros navarros eran miembros de familias nobles con asiento en Cortes.

Junto a los consejeros existieron en la institución otros oficiales, que debían ser naturales del reino y cristianos viejos. Los *secretarios* (cuatro), nombrados por el rey, tenían la misión de anotar los procesos, de tomar la declaración de los testigos, redactar acuerdos y notificaciones. Debían asistir además a las ejecuciones de las sentencias de penas corporales, de cobrar las penas, etc. El fiscal, también nombrado por el rey, conocía las causas de la hacienda real, controlaba la disciplina de los oficiales de justicia inferiores, y en materia judicial su labor era –al menos desde 1536– acusar de oficio en todos los casos que el Fuero, ordenanzas y leyes disponían, es decir: muertes, mutilaciones, sedición, confiscación, desacato contra los jueces y otros asuntos menores. El patrimonial, que aunque en un principio estuvo unido al cargo de fiscal, a partir de 1550 quedó como un cargo separado, con la misión de revisar el estado de puentes y caminos, ocuparse de los límites del reino y de la defensa del patrimonio real. El abogado real, al que en 1541 se le dio el título de abogado de pobres defendió multitud de pleitos de menesterosos ante la Corte y el Consejo. Los abogados eran los encargados de movilizar la máquina procesal. Debían haber cursado al menos cinco años en la facultad de cánones y leyes, actuando después tres años de pasantes y sometándose a un examen de aptitud ante el Consejo los relatores, cuya labor consistía en leer los procesos ante el Consejo o la Corte. Y otros muchos de los que no voy más que a citar su nombre: los procuradores, comisarios (receptores, ejecutores), el capellán, el chanciller, el registrador (unido al cargo de protonotario), el archivista, el semanero, el repartidor, el tasador, los ujieres, etc.

### 1.3.2. SU FUNCIONAMIENTO

Poco a poco los autores han ido perfilando el complejo funcionamiento de la institución. El procedimiento que se seguía era diferente según las diferente naturaleza de las actividades del Consejo. Como esquematiza Salcedo esta institución actuaba “en juicio”, es decir tomando juzgando los pleitos que llegaban ante él –de lo que nos ocuparemos más adelante–; mediante “acuerdo”, en donde los consejeros tramitaban asuntos judiciales –votación de las sentencias– pero también administrativos; y, finalmente, las “consultas” o sesiones conjuntas con el virrey.

Los acuerdos podían ser de dos tipos: los que tomaban para resolver un proceso judicial, tras votación de los oidores del consejo, tal y como había establecido el visitador Fonseca en 1536. Bien acuerdos que afectaban al gobierno y a la administración del reino. En el segundo grupo, es decir, asuntos que no pertenecían al ámbito judicial los temas tratados eran muy variados, y en ellos podía intervenir el virrey. Entre ellos podemos distinguir los acuerdos propiamente dichos que se tomaban como aplicación de pragmáticas reales, a una petición de Cortes, o bien por órdenes de visita. Y, por otro, los autos acordados por el Consejo en pleno, sin la presencia del virrey, es decir, un mandamiento ejecutorio sobre una decisión, en principio relativa al funcionamiento del propio Consejo y de sus oficiales. Aunque el hecho de que el Consejo quisiera que muchos de estos autos se convirtieran en leyes de carácter general para todo el reino, provocó no pocas protestas por parte de las instituciones del reino.

En cuanto a las consultas, la tesis de José M<sup>a</sup> Sesé revela la existencia de dos tipos: una que afectaba al virrey y a los del Consejo, y que eran convocadas



Oidores del Consejo Real de Navarra

semanalmente por aquel en el palacio virreinal. Otras que partían de la iniciativa del Consejo para pedir el parecer del virrey sobre temas de competencia del tribunal. Ahora bien, ¿de quién partía la iniciativa de los temas tratados en consulta? Tales reuniones, según Ostolaza, se llevaban a cabo para responder y emitir informes a consulta sobre peticiones de mercedes, quejas o negocios que llegaban a la Cámara de Castilla y al Consejo de Castilla u otros. Sería posteriormente el rey, el que a través de una cédula real –emitida a través del consejo correspondiente– o de una real provisión, tomaría la decisión final, que se comunicaba posteriormente al virrey y al Consejo.

### 1.3.3. SUS ATRIBUCIONES

#### a) Atribuciones judiciales

Fue el Consejo real, y no el virrey –lo hemos visto ya– el encargado de administrar la justicia en el reino. Un tribunal que era supremo, como ya señalaron las Cortes de 1556, es decir, y como define Salcedo “un tribunal capacitado para conocer los más importantes asuntos habidos entre navarros y último tribunal de apelación, ya que por encima de él no había organismo capacitado con misión judicial”. Sobre esta función nos detendremos más adelante.

#### b) Atribuciones gubernativas

Algo que diferencia al Consejo navarro de las Chancillerías de Valladolid o Granada eran sus facultades de gobierno en necesaria compenetración con el virrey, pues era a este al que “principalmente le está encomendada esta misión”. Así, según revelan los estudios de Salcedo Izu y de Sesé Alegre, tuvieron competencias en cuestiones educativas –como el cumplimiento de la orden de Felipe II de 1561, impidiendo la salida de estudiantes al extranjero–; en *materia eclesiástica*: pues, era el encargado, en nombre del rey, de ejercer el Patronato Real; tampoco determinadas bulas y letras apostólicas podían publicarse en Navarra sin el previo examen del Consejo; era necesaria su licencia para introducir o vender ciertos libros religiosos; se necesitaba la licencia del Consejo para la fundación de conventos. En *materia económica*, debía encargarse de la recaudación de las penas fiscales, de las cuales se pagaba lo necesario para perseguir a los malhechores; de la acuñación de moneda y del establecimiento de las paridades con las moneda de otros reinos; abonar los salarios de sus funcionarios; el control de los límites del reino, usurpaciones de términos, etc.. La elección de cargos públicos, que aunque muchas veces correspondía al rey, contaba un previo informe del Consejo. Además nombraba jueces de residencia –jurisdicción administrativa de los municipios–, designaba comisiones, nombraba alcaldes ordinarios; firmaba y llegaba a fijar las ordenanzas de diferentes gremios, etc.

Elaboró también numerosos informes en respuesta a las consultas solicitadas desde la Cámara de Castilla (en cuanto a gracias y mercedes), así como para los Consejos de Estado, Castilla y Guerra.

### c) Atribuciones legislativas

Es verdad que fue a las Cortes a las que correspondió la iniciativa legislativa, pero no en exclusiva, pues el Consejo tuvo una intervención directa o indirecta. El Consejo podía hacer leyes, siempre que se limitasen al ámbito de gobierno de sus tribunales, sin que en modo alguno fueran leyes generales. Y de esta manera confeccionó ordenanzas profesionales, a través de la figura del *decreto*, y administrativas. Pero también, en casos de urgente necesidad, los Virreyes y el Real Consejo podían hacer provisiones y autos acordados –especialmente estos últimos– de carácter general con tal de que no fuesen contrarios a los fueros y leyes, algo que no siempre se cumplió.

Por otra parte, al Consejo competía en exclusiva el ejercicio del derecho de *sobrecarta*. Toda disposición real, antes de ser cumplida, debía ser revisada. Quizás pueda tomarse como referente la alegación presentada por las Cortes de 1514, de que, conforme al juramento –refiriéndose al de Felipe III de 1329, como recuerda Martín Duque– las cédulas reales contrarias a las leyes del reino fuesen obedecidas pero no cumplidas. No obstante la *sobrecarta* como tal tuvo su carta de naturaleza en las Cortes de Sangüesa de 1561, de manera que las disposiciones reales –emanadas del monarca o de sus instituciones– que no obtuvieran el *sobrecarteo*, serían obedecidas pero no cumplidas.

Un derecho de *sobrecarta* que sólo hacía referencia a las disposiciones concedidas por el monarca, con el peligro, al ser el Consejo Real una institución afecta a la Corona, de que diera el pase a disposiciones contrarias a los fueros del reino. En este sentido caben varias interpretaciones: la de aquellos que no creen que el Consejo y el instrumento de la *sobrecarta*, fuera un bastión de las leyes del reino, sino más bien un trámite burocrático; la de los que, por el contrario, lejos de dar una imagen “antiforal” de la institución, consideran que “intentó servir al monarca, pero sin violentar los Fueros”. Algo que parece corroborar la Real Orden de 1 de septiembre de 1796 que anuló la *sobrecarta* de las disposiciones reales, tras acusar a las instituciones de abusos en detrimento de la voluntad regia. No obstante sí es cierto que el recelo que provocó dio lugar a que en el siglo XVII apareciera la figura del “pase foral” ejercido con muchas limitaciones por la Diputación, y en el que nos detendremos más adelante.

### 1.4. La Cámara de Castilla y otros Consejos de la Monarquía

“En Navarra, hay un Consejo Supremo para justicia y gobierno de aquel reino, sin recurso a otro, porque es reino distinto y cuando se unió con este quedó con esa calidad. Y aunque aquel reino está incorporado en éste y es parte dél, no tiene dependencia del Consejo Real de Castilla, *tiénela del Consejo de Cámara, y así por allí gobierna Vuestra Majestad 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*”.

Las palabras del conde-duque de Olivares, en uno de los memoriales publicados por J.H. Elliott, parecen corroborar el interés prestado por los his-

toridores navarros a la Cámara de Castilla y su intervención en el gobierno del reino de Navarra. Algo que no es de extrañar puesto que si bien puede hablarse de “sencillez institucional” (composición simple, forma de proceder sin solemnidades, sin capacidad de determinación, puesto que sólo emitían informes y pareceres a propuesta del monarca que es el que decidía), sin embargo “la importancia de la Cámara –nos recuerda Salustiano de Dios– no estriba en su valor orgánico, sino en la función que cumplía: servir de instrumento para el desempeño de la gracia regia, de la facultad de privilegiar del príncipe, de tanta enjundia como para oscurecer, casi por completo al propio órgano”. Formada como tal en tiempo de los Reyes Católicos, con personalidad diferenciada del Consejo de Castilla desde 1530 (en opinión de Dios, frente a la más tradicional que situaba esta separación en 1588), se consolidó durante el reinado de Felipe II gracias a las instrucciones de 1559 y 1588, que fijaron sus atribuciones. En principio la Cámara debía ocuparse de cuestiones de gracias, mercedes y patronato. Como bien resume la profesora Ostolaza, “la principal actividad de la Cámara de Castilla en relación con Navarra fue la de tramitar los asuntos de gracia y merced y tras el informe del Consejo de Navarra y la decisión regia, expedir las correspondientes provisiones o cédulas para los interesados, además de comunicar las concesiones por cédula de Cámara al virrey, Consejo de Navarra y tesoro del reino, a fin de que pusieran los medios para que surgieran efecto”. Y, sobre todo, como apunta Floristán, la Cámara vino a suplir la falta de contacto directo entre los consejeros del reino y su rey.

Gracias a estas atribuciones –gracia y merced, concesión de títulos, oficios, mercedes, etc.; gracia y justicia, entendida como justicia distributiva–, desde la Cámara se otorgaron oficios, títulos de palacios de cabo de armería, exenciones de alojamiento de tropas, mercedes económicas, constituciones de mayorazgo, concesiones de asiento en Cortes, etc. Se procedía de la siguiente manera: el rey solicitaba a la Cámara información sobre diferentes asuntos y esta, a su vez, consultaba al virrey y al Consejo –sólo “cuando haya negocios de calidad”–, y posteriormente tomaba una decisión. Pero más importante que eso es quizás, que la Cámara se ocupó además de temas de gobierno, como deduce la autora del examen de los cedularios: cuestiones sobre Cortes (poderes al rey, convocatorias de reunión, agravios, etc.), sobre el virrey (instrucciones, licencias por ausencias), Pamplona (diferentes temas sobre el gobierno de la ciudad) comercio, moneda, patrimonio real, patronato real etc. Por lo que concluye con razón: “la Cámara de Castilla en relación con Navarra fue un Consejo eminentemente asesor en asuntos conflictivos, y que su papel en la gestión y tramitación de los asuntos de gracia, merced y patronato, al menos en el siglo XVI estuvo sometida a la voluntad real”.

Sin embargo su actividad no dejó de provocar tensiones con las instituciones del reino, especialmente las Cortes, que en 1556 pidieron para el Consejo Real de Navarra competencias supremas también en cuestión de “gracias, mercedes y gobierno”, en su afán claramente de aparecer como reino diferenciado, sin dependencia de otras instituciones ajenas al propio reino. O bien por la petición XLVIII de 1561, por la que solicitaron, sin lograr-

lo, que el virrey tuvieran plenas facultades a la hora de presentar beneficios eclesiásticos de patronato real, escribanía de tribunales y otros cargos. Algo que para Alfredo Floristán es una denuncia del “cambio de actitud en los últimos años del reinado del Emperador, en lo que el ‘Consejo de la Cámara de Castilla’ se había entrometido en cuestiones de gracias y mercedes”. Y es que no hay que olvidar que la gracia concedida era una forma de hacer justicia, y el que fuera dispensada por un organismo extranjero, violentaba las leyes del reino. La petición, sin embargo, no fructificó, puesto que las gracias y mercedes se siguieron pidiendo a la corte y se otorgaban desde la Cámara de Castilla.

No hay que olvidar sin embargo, y Ostolaza tiene razón, que el Consejo de Cámara no fue el único en intervenir en cuestiones que afectaran a Navarra. Los papeles que se conservan del Consejo de Estado revelan cómo este intervino directamente en otros muchos asuntos, especialmente de lo tratado en las Cortes (sobre todo reparos de agravios), además de informes y memoriales del virrey, asuntos de espionaje, instrucciones sobre la administración de justicia, etc., aunque sí parece cierta la especialización del Consejo de Estado en lo que se refiere a asuntos de carácter internacional, mientras que las cuestiones de defensa de fronteras corrían a cargo del Consejo de Guerra. Hasta el punto de que la autora sostiene que tales Consejos “fueron determinantes en las decisiones regias que afectaron a Navarra, tanto en temas de paz, guerra, comercio, asuntos de religión, gobierno interior y distribución de mercedes [...]. El virrey y el Consejo de Navarra no tenían autonomía para la toma de decisiones importantes sino que, por el contrario, la pauta venía marcada por el soberano tras escuchar el parecer de sus consejeros, sobre todo de Estado y Castilla, emitiendo disposiciones y pragmáticas a través de su secretaría particular”.

Bien es verdad que este papel, el de la Cámara, se fue diluyendo desde finales del gobierno de Felipe II, gracias a la intervención de otras instituciones, especialmente las Juntas a lo largo del siglo XVII; y posteriormente, tras las reformas que lleva a cabo Felipe V, la Cámara quedaría como órgano especializado en temas de real patronato, algo que iría poco a poco descentralizándose, al menos en Castilla a favor de las Audiencias y Chancillerías, con Fernando VI en 1748.

### **1.5. La Hacienda Real**

La Hacienda real contaba en Navarra, desde tiempos medievales, con una institución encargada de su administración como lo era la Cámara de Comptos. Sin embargo, tras la conquista, las necesidades pecuniarias de los monarcas dieron lugar a un creciente proceso de centralización que la fue relegando en beneficio de organismos como el Consejo de Hacienda. Por otra parte, la complejidad y multiplicidad de ingresos, las nuevas fórmulas de recaudación, también contribuyeron a un mayor protagonismo de instituciones como las Cortes, y, sobre todo, la Diputación.

### 1.5.1. LA CÁMARA DE COMPTOS

Creada por Carlos II en 1348, la Cámara de Comptos se estableció para reorganizar las finanzas reales tomando como modelo la institución similar existente en París. El importante papel que jugó durante buena parte de la Edad Media, entró en decadencia durante el siglo XVI: “después de la guerra civil –escribe Huici Goñi–, se nos aparece como si hubiera perdido el norte; no se reconoce, no obra con seguridad”.

#### a) Su organización burocrática

En sus orígenes estaba formada por seis miembros: cuatro hombres buenos y dos clérigos, que recibían la denominación de oidores. Bajo sus órdenes se encontraban diferentes funcionarios: el *tesorero general* recibía y distribuía todos los fondos procedentes de las rentas reales. De todo ello tenía que informar a la Cámara. Los *recibidores* de las merindades que se encargaban de recaudar los servicios aprobados de las Cortes. Los *receptores*, recaudadores de las penas fiscales. Y el *patrimonial* con la obligación de conservar las propiedades del monarca en el reino para lo cual contaba tanto con funciones judiciales como administrativas. A él correspondía también la vigilancia de los límites del reino. A su vez en cada ciudad, villa, valle o cendea debía ser nombrado un *colector depositario* o un *tesorero* que se encargara de la recaudación de los cuarteles y alcabalas, todo a cuenta del Tesorero General. Lo recaudado se entregaba al recibidor de cada merindad, que se encargaba después de depositarlo en la Tesorería General. La cantidad consignada podía recaudarse bien mediante reparto proporcional entre los vecinos, bien extrayendo la cantidad de las rentas del municipio.

#### b) Las atribuciones de la Cámara

Desde sus comienzos a la Cámara de Comptos se le asignaron diferentes funciones. A ella le correspondía la recaudación de las rentas de la Corona, encargando a los recibidores que existían en cada merindad el cobro de las rentas reales. Al mismo tiempo se ocupaba de la contabilidad de las rentas de la Hacienda Real supervisando los ingresos y gastos que elaboraba el Tesorero General. Debía, finalmente, custodiar y administrar todo lo relativo al patrimonio real. Para todos los aspectos referidos tenía competencias judiciales pero su actuación jurídica quedaba limitada por el Consejo, al que siempre se podía apelar.

Además la Cámara de Comptos custodiaba las escrituras de privilegios, las exenciones los libros de hidalguías y mayorazgos, el sello real y albergaba la casa de la moneda.

#### c) Su crisis

Si, como hemos visto, el papel de la Cámara ya había quedado muy minusvalorado a lo largo del siglo XVI, la siguiente centuria marca el inicio de su postergación definitiva. Así, durante el Quinientos la Cámara de Comptos

sufrió un control riguroso a través de diferentes visitas (Valdés en 1525, Fonseca en 1534, Anaya en 1539. Castillo, 1547-50), que reajustaron su plantilla, al mismo tiempo que creaban la figura de un oidor y juez de finanzas, procedente del Consejo Real, para vigilar de cerca las actuaciones de la Cámara. Sería sin embargo 1636 –fecha de la celebración de una querrela criminal contra la Cámara–, según el estudio monográfico de Huici Goñi, el momento en el que la institución pasó a ser considerada como un tribunal inferior, en beneficio del Consejo de Hacienda de Castilla.



Cámara de Comptos

A esto pronto se sumaron los intentos, desde finales del siglo XVII, de suprimirla definitivamente. En la reunión de 1692-93 el virrey planteó claramente su desaparición, pues el tribunal suponía un gasto de ochenta mil ducados anuales, mientras que sus ingresos apenas importaban once mil. Las Cortes si bien aceptaron estas razones, y acordaron ceder los ingresos de la Cámara para las obras de fortificación de Pamplona, pusieron una serie de condiciones –su extinción debía realizarse de manera paulatina,

conforme fuesen quedando plazas vacantes; a cambio de su desaparición las tres plazas de oidores navarros, serían reemplazadas por tres de capitanes en el presidio de Pamplona; tres de las cuatro llaves de su archivo estarían en manos de los diputados del reino, y del oidor navarro más antiguo del Consejo—, que el virrey no aceptó. A partir de entonces tuvo una existencia precaria, que se acentuaría más si cabe desde la decisión de las Cortes de 1765-66 de que fuera la Diputación la encargada de la recaudación del servicio de cuarteles y alcabalas, dando así un golpe de gracia a la institución medieval.

### 1.5.2. LOS INGRESOS Y SU ADMINISTRACIÓN

El estudio pionero de Florencio Idoate en 1960, los trabajos de Artola, y en los últimos años, los de Bartolomé Herranz, García Zúñiga y Solbes, han ido aclarando las diferentes partidas que la hacienda real ingresaba en el reino de Navarra, así como su cuantía y su transformación a lo largo del siglo XVIII, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los tributos. Los primeros años tras la conquista nos muestran una hacienda real exhausta, deficitaria y esquilmada a causa de las enajenaciones y mercedes concedidas por los monarcas y el caos administrativo durante la guerra civil. Tras la conquista los monarcas castellanos procedieron a una reorganización de la hacienda real —lo hemos en visto en Comptos— con el objetivo de racionalizar y aumentar sus ingresos. El incremento de la presión sobre el reino, sobre todo en la segunda mitad del siglo XVII, desembocó en el Setecientos en un cambio profundo en la concesión, recaudación y administración de las rentas reales en Navarra. De esta forma el poder central fue asumiendo un control cada vez mayor sobre la hacienda, aunque es verdad que no llegó a conseguir una transformación radical de sus bases fiscales. Su presión sobre las instituciones para lograr cambios que la Corona consideraba necesarios mediante la publicación de reales cédulas sobre contribuciones, sin contar con la aprobación de los Estados, dio lugar a una dura oposición de la Diputación que veía que con tales medidas *“la cuantía, la duración, la distribución y la recaudación de los nuevos impuestos quedaría bajo control exclusivo del rey, sin intervención del reino”*.

#### a) Servicio o Donativo del Reino reunido en Cortes

Las últimas sesiones de los Tres Estados estaban dedicadas a la negociación y a la concesión del llamado “Servicio de Cortes”, “Servicio Ordinario” o “Donativo del reino” y consistía, según define Solbes, en la aprobación de una cantidad, normalmente en dinero, pero también de hombres o abastos, realizado de modo “gracioso y voluntario” tras un acuerdo entre Rey y Reino, a cambio del respeto a los fueros, privilegios y leyes del reino.

El servicio concedido hasta mediados del siglo XVII era el denominado de *“cuarteles y alcabalas”*. El reino otorgaba un número fijo y determinado de cuarteles y alcabalas por los años transcurridos desde la anterior reunión, que

desde el reinado de Felipe II solía ser de cuarenta cuarteles y cuatro tandas de alcabala cada año. Los *cuarteles*, creados en el siglo XIV, consistían en una cantidad asignada a cada municipio según la tasación de los réditos procedentes de su riqueza territorial. De ellos estaban exentos los miembros de la familia real, los jueces del Consejo y Corte, los palacianos cabo de armería, los que figurasen en el rolde de “remisionados” e hidalgos, así como diferentes ciudades, villas, valles y pueblos (Pamplona, diferentes lugares de señorío). También estaban gravadas las propiedades del clero cuando actuaban como particulares y no como eclesiásticos, según establecían las Ordenanzas de 1524. La *alcabala*, estaba vigente desde 1361 cuando el reino ofreció a Carlos III el 5% del valor de todas las compraventas en el reino. Para el siglo XVI se había convertido en una cantidad fija, asignada a cada municipio, según la estimación de intercambios que se produjeran en ellos, pero nunca se convirtió en un impuesto ordinario como en Castilla. De esta imposición estaban exentas las mercancías compradas y vendidas en las ferias o mercados del reino, las ferrerías de la Montaña, diferentes ciudades y pueblos, nobles y clero en general. Durante los siglos XVI y XVII fueron las merindades de Sangüesa, Pamplona y Estella, por este orden, las que más aportaron.

Además de los “cuarteles y alcabalas” en la reunión de 1652-1654 se acordó servir a S.M. con 20.00 ducados con el objeto de financiar los gastos de un tercio de 500 hombres enviado a la guerra de Cataluña. Esta cantidad se recaudaría entre todas las familias (excepto las exentas por Fuero, es decir los dueños de palacio cabo de armería y sus caseros), aunque para el siglo XVIII se había convertido ya en una exacción indirecta que se pagaba de las arcas municipales. Esto se conocería a partir de entonces como el “*reparto por fuegos*” o “*servicio extraordinario*”. De su recaudación quedó encargada la Diputación que entregaba el monto total en los plazos establecidos al Tesorero General. Para Solbes, en su estudio sobre la hacienda, este hecho provocó “la creación de una verdadera Hacienda del reino”.

A su vez, a comienzos del siglo XVIII, las cantidades exigidas por la Corona fueron mayores, de ahí que los Estados aprobaran un nuevo expediente, en 1716, denominado “*expediente de mercaderías*” o “*nuevo impuesto*”. Las Cortes acordaron conceder una cantidad que sería recaudada en las aduanas del reino: según se estableció los navarros quedarían gravados con un 50% de los derechos que pagarían los extranjeros en los productos extraídos del reino. Cuando se recaudaba la cantidad aprobada por las Cortes, el expediente cesaba de inmediato, y los naturales recuperaban el privilegio de la exención, aunque según García Zúñiga *de facto* ello supuso el fin de los privilegios fiscales de los navarros. Un expediente que se mejoraría con los años incluyendo en los pagos arancelarios a los extranjeros residentes en Navarra y a los extranjeros no residentes. A partir de 1789 sus fondos contribuirían a la construcción de caminos reales en una labor encargada a la Diputación.

Este servicio, como indican las mismas denominaciones utilizadas por los Tres Estados, tenía varias características resaltadas por Huici Goñi, que intentaron ser modificadas por parte de la Corona, sobre todo durante el siglo XVIII.

1. Era voluntario, y así estaba reconocido antes de 1512: los Estados utilizaban como argumento la declaración de Carlos III el Noble hizo el 27 de marzo de 1424 en las Cortes de Tafalla y otras posteriores de Carlos, príncipe de Viana en 1448, de Juan de Aragón en 1461 o la R.C. de los reyes Juan y Catalina de 1490. Y se mantuvo posteriormente por Carlos V y sus sucesores (Real Provisión de 26 de septiembre de 1517, y Reales Cédulas de 28 de junio de 1527 y 11 de julio de 1530). Sin embargo, durante el reinado de Felipe V, la voluntariedad se puso entredicho. Y aunque en verdad el monarca reconoció en las Cortes de 1716-17 su carácter de “anual, preciso y voluntario”, el problema se siguió planteando en reuniones sucesivas. Así el virrey conde de Torres se negó a aceptar el servicio de las Cortes de 1724-26, porque no admitía que fuera “voluntario”, y sí que era “anualmente preciso”. A pesar de ello el monarca reconoció de nuevo la voluntariedad del servicio. Pero no sin condiciones. Felipe V logró que, a partir de entonces, los monarcas pudiera disponer de los fondos del servicio libremente. De esta manera la negociación condujo a un cambio en el régimen hacendístico del reino: los monarcas ya no podrían introducir novedades en el servicio (si bien ya habían conseguido algo tan capital como la completa disposición del producto del donativo y la supresión del libre comercio sin registro para los naturales), al mismo tiempo que se centraban en controlar las fronteras del reino a través de los oficiales encargados de la administración del estanco del tabaco, en manos del monarca desde comienzos de la centuria, «necesario»

2. El servicio no era anual, y al parecer hay alguna provisión durante el reinado de Carlos I, en donde se disponía que el año que no se reunieran las Cortes no hubiera servicio. Pero también es verdad que, poco a poco, los servicios se fueron concediendo por dos o más años.

3. La aceptación del servicio se hacía con las condiciones fijadas por las Cortes.

4. Lo otorgado por los Tres Estados y aceptado por S.M. tenía fuerza de ley, y aunque se repite así en varias ocasiones (1542, 1595, 1701), en los *Cuadernos de leyes* no aparecerá como tal hasta 1701-1702 y 1709 (no las de 1705) en donde se especificaba la cuantía total y las condiciones de pago.

5. Los Estados tenían libertad para establecer la cuantía del servicio, es decir, y como aparece en los otorgamientos, “reservándose el reino su libertad de hacer el servicio voluntario de más y de menos”. Fueron las Cortes de 1652 las que establecieron que el reino tendría plena facultad para fijar la cuantía del servicio.

Sin embargo a esto se puso fin en las Cortes de 1765-66, cuando el donativo se redujo a una cantidad “fija, íntegra y efectiva”, como recuerda García Zúñiga. Algo que para esta autor, había sido una actitud habitual en la Corona desde el último tercio del siglo XVII, pues entre 1670 y 1806, la Corona nunca aprobó las propuestas iniciales de los estados,

cuadruplicándose, entre esas dos fechas, la cuantía del servicio, en unos datos que coinciden también con los resultados de Solbes y Floristán.

## **b) Los derechos aduaneros: las “tablas”**

Los ingresos procedentes de las aduanas o “tablas” del reino fueron una de las rentas de mayor relevancia para el monarca gracias a su importante rendimiento económico y, también, porque no tenían que dar cuenta de sus ingresos a las instituciones del reino. Eran conocidos como derechos de *saca y peaje* en tablas. El derecho de *saca* o exportación estaba gravado con un 5%, y a él estaban sujetos los extranjeros y también los naturales. El de *peaje*, un 3 y tercio %, o de importación, sólo recaía en los extranjeros. Estas tasas, sin embargo, como ha demostrado Solbes no se cumplían, y eran inferiores a lo establecido en las ordenanzas, al menos en el siglo XVIII: muchas veces los arrendadores de las tablas, o incluso los administradores nombrados por la Cámara de Comptos, llegaban a acuerdos y convenios con los comerciantes para reducir estas tasas y estimular el comercio. Los derechos se cobraban en las *tablas*, oficinas aduaneras –más de setenta– situadas en torno a las fronteras o en puntos estratégicos del reino (la tabla general de Pamplona, sobre todo, y las de Estella, Viana, Lumbier, Tudela, Corella y Gorriti), que se fueron fijando durante la Baja Edad Media y que se mantuvieron tras la conquista castellana.

La gestión de las “tablas” se llevaba a cabo de dos formas: la primera, más habitual, el arrendamiento al mejor postor del producto de las sacas y peajes; la segunda, la administración directa a través de la Cámara de Comptos, que nombraba un administrador general.

Fue en el siglo XVIII cuando los monarcas, deseosos de mejorar sus ingresos aduaneros en el reino, optaron por dos soluciones: una el traslado de las aduanas al Pirineo; otra, una mejora en su gestión y administración haciéndola más dependiente del poder central.

En efecto, en 1717, y contra las leyes del reino, se dio orden de trasladar las “tablas” del reino del Ebro al Pirineo, y la imposición del arancel castellano de 1709, con el fin de incrementar las rentas reales. No obstante sólo fue efectivo entre el 20 de abril de 1718 y el 31 de diciembre de 1722. El hecho de que Felipe V diera marcha atrás el 16 de diciembre de 1722 se debió, según los autores, a dos razones: por un lado atender a los intereses del comercio francés –Bayona y Burdeos, desde mediados del siglo XVII, se habían convertido en los principales puertos de entrada y salida de productos del reino y de fuera de él–; y por otro el hundimiento de los rendimientos aduaneros. Sin olvidar, como recuerda García Zúñiga que tres de los siete miembros que componían la junta creada en 1720 para estudiar si convenía o no mantener las aduanas en el Pirineo, eran navarros.

Fracasado el traslado, en 1748-49 se procuró mejorar su gestión: la Corona decidió sustituir a la Cámara de Comptos en la administración de las aduanas –a modo de falso arriendo, comprometiéndose al pago de los sala-

rios de los oidores–, sustituyendo el sistema de arriendo a particulares por el de control directo, con el objetivo, señalado por García Zúñiga, de que la administración real controlase directamente sus rentas. La renta pasó así a depender de la Superintendencia General de Rentas y de la Dirección General de Rentas: la primera se encargaría de su gobierno, la segunda de su contabilidad.

Estos cambios en la gestión no frenaron los deseos de traslado. Las instrucciones que se enviaron al virrey y a un oidor del Consejo, en 1757, eran de una claridad meridiana. Había que suprimirlas –resume Arvizu– para el florecimiento del comercio. Para ello era necesario reunir antes del Congreso una junta secreta formada por el virrey, un oidor del Consejo y el comisario de guerra para que pudiese negociar con los navarros las posibles desventajas del traslado. Es más, debía informar sobre quién se oponía al traslado “para que con esta noticias se ponga en su debido lugar la justicia distributiva”.

Todas las maniobras urdidas por el Consejo de Cámara para influir en los miembros de los Tres Estados fueron, sin embargo, infructuosas. Como revela en un informe Isidoro Gil de Jaz, para los navarros era “un distintivo y marca de su fidelidad” las posesión de aduanas. Como manifestaron las Cortes, su traslado supondría que “los límites de su corona quedarían equivocados, las diferencias de derechos reales exequadas, los establecimientos de muchas leyes suyas abolidos y el orden de su antiquísimo gobierno alterado”. Pero no sólo eran razones políticas o históricas: buena parte de los productos se adquirirían en Francia a unos precios mucho mejores que los de Castilla o Aragón.

Sin embargo, la liberalización del comercio con América en 1778 y sobre todo la Real Orden de 24-VII-1779 que consideraba extranjeros los productos navarros (con una recarga del 15%), hizo que se volviera a plantear el asunto. La petición del reino para conseguir la exportación a América a través del puerto de San Sebastián fue clara: “es mui justo se les conceda las mismas facultades que a los demás vasallos del Reyno, pero que sea precisamente bajo los mismos términos”. Pronto surgirían dos posturas que se dejaron ver en el transcurso de las sesiones de Cortes: la de los propietarios del sur de Navarra que veían en el traslado y en la integración con el mercado castellano la mejor salida para su productos; por otro los comerciantes y los valles pirenaicos, beneficiados del comercio con Francia y, por supuesto, del contrabando. La nueva propuesta, no fue aprobada en el congreso navarro, quizás porque, en opinión de Yanguas y Miranda en 1838, “con la traslación de las aduanas se quitaba una barrera que abría la puerta a todas las demás pretensiones de Castilla”.

Las dificultades económicas del reino fueron en aumento conforme desde la corte se presionaba con nuevos aranceles, como el particularmente gravoso de 1782. La cuestión volvería a plantearse por Fernando VII en las dos últimas reuniones de los estados. No sería, sin embargo, hasta la firma de la ley de 1841, cuando las aduanas quedaron finalmente establecidas en el Pirineo.

### c) Receptas

Como señala Artola las *receptas* son una figura fiscal compleja, de origen medieval, pues los documentos no establecen una distinción clara entre los arbitrios que se pueden incluir bajo este epígrafe. Por esta razón establece una clasificación que puede considerarse válida: por un lado las *receptas de penas de cámara y gastos de justicia*, que incluían las multas y penas que habían impuesto los tribunales de justicia del reino, así como el pago por los servicios de estos tribunales. En el siglo XVIII estos ingresos pasarían a ser administrados directamente por los propios tribunales de justicia, dejando de ser un expediente de ingreso de la Real Hacienda. Por otro las *receptas ordinaria y patrimonial*, es decir, ingresos procedentes del aprovechamiento del Patrimonio Real (Bardenas reales, fincas de los palacios reales de Pamplona, Olite y Tafalla, montes como las sierras de Aralar, Andía, Encía y Urbasa y otros), multas por su uso indebido y otros conocidos con el nombre de “regalías”. Esta rentas, procedentes del patrimonio sufrieron un importante descenso en el siglo XVII a causa del proceso de enajenación y venta de estos bienes.

### d) La renta del tabaco en el siglo XVIII

El estanco del tabaco que había sido aprobado en las Cortes de 1642 y que había estado en manos de Diputación, pasó a ser controlado por la Real Hacienda a partir de 1717. Desde esa fecha –con sólo la breve interrupción de 1742-44 en que el estanco volvió a manos del reino– la Hacienda real se hizo con su arrendación, al parecer, no tanto por sus ingresos –la renta era deficitaria, aunque llegó a dar beneficios en la segunda mitad de los setenta– como con el fin de acabar con el contrabando de ese producto –pues su menor precio facilitaba su tráfico ilegal a Castilla–, en el que, según se denunciaba en una instrucción real de 1723, también estaban implicados los funcionarios de la renta. A cambio el reino obtenía una cantidad anual que pasaba a formar parte del vínculo del reino y a ser administrada por la Diputación.

Pero quizás, lo más interesante de esta renta fue –y en ello coinciden autores como García Zúñiga y Solbes– el hecho de que su existencia sirvió al gobierno central para actuar con mayor libertad en la vigilancia fronteriza del territorio, al contar con un cuerpo de dos centenares de funcionarios a su servicio.

## 2. INSTITUCIONES DEL REINO

### 2.1. Las Cortes

Entre el 24 de julio de 1828 y el 28 de marzo de 1829 se celebraron en Pamplona, las últimas Cortes del reino de Navarra después de varios siglos de funcionamiento, pues su vigencia ya está constatada en el siglo XIV. Sin embargo la institución no permaneció como una entidad inmóvil. Tras la con-



Juramento de Felipe VI de Navarra y IV de España

quista tuvo su primera reunión en 1513, siendo los años del reinado de Felipe II cuando se produjeron, sin duda, los cambios más interesantes. Cambios en su funcionamiento y en sus atribuciones que la auparon a una posición de protagonista en la historia política del reino. Un desarrollo debido, en buena parte, a una reacción defensiva frente a la castellanización que sufrió el reino tras la conquista. Pero, probablemente no sólo a esto. La actividad plena de un organismo como las Cortes era el espejo también de las tendencias políticas que se estaban enfrentando en Europa. Y es que como bien apunta Arvizu "las Cortes son ante todo, y en esta época, una institución política. Y en la dinámica política es donde han de valorarse su esencia y su operatividad".

### 2.1.1. LA COMPOSICIÓN

Es sabido que la Cortes navarras estaban organizadas en tres brazos: eclesiástico, noble o militar y el de las universidades.

El *brazo eclesiástico*, “el primero en el orden de los dichos estados”, estaba formado por el alto clero en su conjunto, y su número –el más corto de los tres brazos– osciló entre los diez del siglo XVI y los doce del XVII. En las convocatorias aparece el obispo de Pamplona, el prior de la orden de San Juan de Jerusalén, el prior de Roncesvalles, los abades de Iruzu, La Oliva, San Salvador de Leire, Irache, Fitero, Urdax, el administrador del monasterio de Marcilla (en el siglo XVII), el deán de Tudela (obispo desde 1783) y el vicario general de la diócesis pamplonesa. También fue convocado en varias ocasiones el abad de Nájera por sus vinculaciones con el reino, aunque no asistiera a las reuniones. El brazo estaba presidido por el obispo de Pamplona. La asistencia a las reuniones por parte de los miembros de este brazo fue habitualmente escasa, lo cual llegó a preocupar al resto de los brazos, pues la ausencia de un estamento hacía imposible la celebración de las Cortes. Así en la reunión de 1561 la primera convocatoria hubo de suspenderse porque no se había presentado ningún eclesiástico. Los repetidos intentos por aumentar su número siempre se tomaron con reticencia por parte de la autoridad real.

Otro problema, muy habitual en el siglo XVI, fue la presencia en el estamento de extranjeros, cuando las leyes les prohibían la entrada en Cortes, pues los monarcas, haciendo uso del derecho de patronato, nombraban para tales dignidades a personas de origen castellano. La solución encontrada fue utilizar la fórmula de la concesión de naturaleza solicitada por el aspirante y otorgada habitualmente por las Cortes. Hecho que permitía a los monarcas seguir influyendo directamente en la actuación de los componentes del brazo eclesiástico.

El *brazo militar* de la nobleza era el lugar donde la nobleza navarra encontraba “un sitio donde encauzar su vocación política y de prestigio”, pues como decía el monarca por carta escrita en 1618, “el ser llamado a las Cortes generales en el dicho brazo militar, es el acto de nobleza y de mayor calidad que hay en el dicho Reyno”. ¿Cómo se obtenía el privilegio del asiento? Hay que distinguir, por un lado, a los de la *nómina antigua*, aquellos que gozaban de voz y voto en las Cortes con anterioridad a la fecha de 1512; y la *nómina nueva* si el disfrute era posterior. En ambos casos unos y otros habían conseguido tal posesión de asiento en Cortes gracias a la concesión real. Su número fue aumentado de forma moderada hasta el siglo XVII, gracias a una actitud real de desconfianza, pues como señalaba Felipe II en una instrucción al virrey en 1567, era un brazo que contribuía a la “turbación y confusión [...], en lo que ha habido exceso en las pasadas”. Sin embargo, la apurada situación de la hacienda real llevó a la consabida venta de cargos y mercedes, entre ellos los asientos, por lo que a mediados del Seiscientos comenzaron las reclamaciones de los Estados protestando por los abusos que se cometían en la concesión de nuevos títulos. Especialmente polémica fue la venta de asientos en Cortes que llevó a cabo el virrey duque de San Germán, como se constata en la reunión de 1677. Así con Felipe IV se alcanzó la cifra de 169 títulos con derecho a asiento. El freno que llegaron a poner las Cortes a finales del siglo XVII, no impidió que los Borbones siguieran aumentando su número, llegando a cerca de 200 a finales del XVIII.

Los títulos eran en su mayoría de carácter hereditario. En el caso de la nobleza si los títulos habían recaído en una mujer ésta podía transmitir el derecho de asiento –marido, hijo–, pero no estaban autorizadas para gozarlo personalmente. Sí se tuvo cuidado en fijar una edad límite para usar del privilegio de asiento, quedando establecida en 1624 la edad de catorce años para poder votar. Pero junto a ellos también los hubo que obtuvieron el asiento por servicios prestados a la Corona y sólo durante sus vidas. Al igual que en el brazo eclesiástico, los extranjeros debían solicitar primero la concesión de naturaleza, seguida por el juramento de fidelidad al Reino hecho ante los tres presidentes de los brazos.

Su presidencia estaba en manos del Condestable de Navarra, cargo que recayó después en los duques de Alba, y en su ausencia en el Marichal o mariscal de Reino, y si también faltaba recaía en el primer caballero que llegara a la sesión.

Un estudio de Alfredo Floristán demuestra que sus componentes, la mayor parte “palacianos”, formaban un conjunto de unas 100 ó 150 familias, estrechamente relacionadas entre sí. Una nobleza local pobre en su mayoría, que no podía vivir de sus rentas, y que dependía estrechamente de las mercedes y gracias concedidas por la monarquía, gracias en muchos casos a su vocación militar. No debe extrañarnos, por tanto, el dato de que fueran alrededor de setenta caballeros los que, a mediados del siglo XVII, recibieran pensiones o acostamientos que suponían una tercera parte de los ingresos reales en Navarra.

El *brazo popular de las universidades* estaba formado por las ciudades o buenas villas del reino, entendiéndose por tales las que merecían, según Yanguas y Miranda, la calificación de “pueblo libre que no reconocía señor particular ni otra jurisdicción que la del rey”. Sus asientos eran de concesión real. Su número osciló entre los 27 de antes de 1512 y los 38 que se alcanzó a lo largo de la Edad Moderna. Hubo varios intentos por parte de las Cortes –en 1565 por ejemplo a favor de los valles de Pamplona, Estella y Sangüesa– de que se aumentase su número con la intención de que todo el Reino quedase representado, aunque finalmente no se hicieron novedades de interés a este respecto.

Los procuradores eran designados según diferentes sistemas, estrechamente vinculados a la manera de seleccionar los cargos municipales. De ahí que pudiesen ser elegidos por concejo abierto o *batzarre* o por insaculación, en cuyo análisis nos detendremos más adelante.

Estos procuradores, cuyas dietas eran pagadas por sus pueblos, consiguieron gracias a leyes como la de 1519, por la que ningún procurador podía ser expulsado de la reunión, o la de 1535, que ordenaba que “los llamados a Cortes, durante éstas, no sean restados ni encarcelados”, unas inmunidades que aseguraban la libertad y eficacia de su acción, sólo limitada de alguna manera por los poderes e instrucciones emitidos por los propios ayuntamientos que los designaban.

Otros integrantes de la institución fueron el secretario, con obligación de asistir a las reuniones de Cortes y Diputación, de guardar las llaves de la sala, del archivo, de tomar acta de las reuniones; los dos o tres *consultores* o *síndicos*, letrados con la función de velar por el fuero y conocer y pedir los reparos de agravios; los agentes del reino, en especial el agente general que desempeñaba su labor en la corte: buscar apoyos, plegar voluntades, etc.; los *depositarios del vínculo*, es decir los encargados de velar por esa asignación pecuniaria destinada a los gastos del reino; o los *porteros* y *ujieres* ocupados en avisar de las juntas y de las reuniones, tomar y enviar recados y todas las labores que se les encomendasen.

Pero la descripción no es suficiente. Sabemos, por ejemplo de la existencia desde 1580, de un libro de protonotaría, en el que se registraban los que tenían el derecho de asiento (algo que no existió en los territorios aragoneses), y que ayudó a los monarcas a controlar la composición del brazo nobiliario, el más problemático. Además, diferentes testimonios avalan diversos medios de vigilancia y de control de la actividad de los estados: la existencia de una red de información que permitía a la corte conocer los entresijos y los temas tratados en las reuniones –algo que explicaría, el recurso del juramento de secreto a los procuradores en 1607–; el intento de intervenir en las insaculaciones, para evitar la presencia de personajes díscolos; cartas para atraerse la voluntad de los asistentes o métodos intimidatorios... Formas de presión que al menos nos hacen preguntarnos sobre cuál fue el grado de autonomía que lograron los asistentes respecto del poder real.

### 2.1.2. EL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN

La convocatoria de las Cortes fue siempre regalía del soberano. De hecho el virrey sólo las podía convocar tras recibir poder del virrey, tal y como se estableció desde 1522. Tras ello era el virrey el que fijaba la fecha y el lugar de comienzo, siendo Pamplona la sede más habitual.

La periodicidad de sus reuniones varió con el tiempo. De todos los territorios que constituyeron la monarquía hispánica en los siglos XVI y XIX el reino de Navarra fue el que celebró mayor número de sesiones (setenta y cinco en total) y con más regularidad. Entre 1512 y 1646 los Estados se reunieron en 55 ocasiones (cada dos años y medio) cuando las de la Corona de Aragón lo hicieron solamente 12 veces en el mismo período. A partir de 1646 en Navarra hubo 20 reuniones: siete en la segunda mitad del Seiscientos, diez en el XVIII y tres en el XIX, contando con la fracasada reunión de Olite de 1801. No se volvieron a reunir Cortes en Cataluña a partir de 1632, en Valencia desde 1645, en Castilla después de 1665 y en Aragón desde 1683. Sólo excepcionalmente se convocaron Cortes en Castilla durante el siglo XVIII.

¿A qué se debió su regularidad? ¿Por qué su convocatoria a lo largo de los tres siglos? Seguramente porque la institución fue flexible en su organización: el que hecho de que los tres brazos deliberasen en una misma sala;

que en las votaciones no se incluyese la existencia del voto ponderado como en Cataluña, o el requisito de la unanimidad en el brazo de la nobleza como en Aragón o Valencia, hizo posible una mayor eficacia y rapidez.

Siempre se procuró, con éxito desigual, que las reuniones fuesen breves. Lo fueron en el XVI, dado el alto número de reuniones que se convocaron; no lo fueron en el XVIII, pues estas fueron mucho más prolongadas en el tiempo. Las sesiones se iniciaban con la denominada apertura del solio, que exigía la presencia del virrey, como representante del monarca. A más problemas dio lugar la presencia de los miembros del Consejo y del resto de los tribunales. En esta apertura el virrey solía realizar una *proposición* o discurso en el que se señalaban temas a tratar y se solicitaba el servicio pecuniario del reino ante las necesidades de la corona.

Los procuradores, desde 1607, se obligaron a prestar juramento de guardar secreto de lo tratado en las sesiones. De su desarrollo quedaba constancia en las actas –hasta el mediados del siglo XVI sólo recopilaciones de actas no de sesiones– que se fueron enriqueciendo con el paso del tiempo. Para su trabajo, además de la iniciativa de sus asistentes, contaban con los memoriales e instrucciones que traían los procuradores de las ciudades y buenas villas, así como con los memoriales anónimos, denominados *memoriales de ratonera*.

La clausura de las sesiones se denominaba “cierre del solio”, momento en el que el virrey procedía al solemne juramento de guardar los fueros y leyes en nombre del monarca.

### 2.1.3. LAS ATRIBUCIONES

Huici Goñi en su conocida tesis sobre las Cortes de Navarra agrupó en cuatro las atribuciones de los Tres Estados: el reparo de agravios, la petición de leyes, la concesión del servicio y su administración. En este apartado nos centraremos en las dos primeras, al habernos ocupado de las restantes en otros apartados.

#### a) Actividad fiscalizadora: reparo de agravios

La misión tradicional de las Cortes fue en todo momento velar por el cumplimiento de las leyes, y para ello las Cortes contaron con un importante instrumento, como era la petición de reparos de agravio. ¿Qué era el agravio o contrafuero? “Se entiende por contrafuero –resume Salcedo Izu– la infracción de cualquier disposición de Derecho navarro que lesione sustancialmente la constitución del Reino. Corresponde a las Cortes y Diputación obtener la satisfacción del mismo, es decir, el reparo de agravio”. O bien según se dice en la ley III de las Cortes de 1688: el agravio se produce por “añadir, mudar, quitar, modificar o declarar lo que por nuestras leyes estuviere dispuesto”.

El contrafuero podía ser cometido por el rey, el virrey, los tribunales y, en general por “quien dependiendo del monarca actúa contra lo establecido constitucionalmente o que según los fueros en Navarra”.

Puede distinguirse además entre agravios generales, que vulneraban algún principio de las Constitución del reino, y los particulares, que afectaban a una persona o grupo particular, aunque en ocasiones tenía un interés común. Estos agravios variaban según las épocas. Como resume Huici Goñi y Arvizu, en la primera mitad del siglo XVI, por ejemplo se replicó en repetidas ocasiones por la existencia de jueces y de alcaldes extranjeros. En el siglo XVII se insistió en que el Consejo únicamente proveyera autos acordados por razones de urgencia, a falta de ley del reino, en nombre del rey, así como que no se concedieran a personas singulares dispensas de la ley, ni por el rey ni por su virrey. En el siglo XVIII hubo gran abundancia de pedimentos de reparos de agravios contra actuaciones que se estimaban abusivas tanto por el Consejo Real como por la Real Cámara. Como hemos señalado correspondía al virrey su reparación, aunque el rey debía ser consultado.

Los reparos de agravio, según esto, tenían una importante doble vertiente. Por un lado eran un magnífico y poderoso mecanismo jurídico, pues desde muy pronto fueron equiparados a las leyes del reino. Pero, por otra parte, también tenían una faz política de especial importancia. En efecto, cuando se convocaban fue pretensión de las Cortes –y existían precedentes en 1501 y en 1510, y para los estados era “costumbre antiquísima”– que no se pudiera votar el servicio sin haberse reparado antes los agravios. Es más, la experiencia lo avalaba, pues como recordaban las Cortes de 1534 –suspendidas hasta que los mensajeros volvieran con los decretos firmados por el rey– “por haber hecho el servicio antes de solicitar los contrafueros no habían podido conseguir el remedio”. Poco a poco por tanto –sólo en 1558 el rey llegó a reconocer su obligación de responder a los agravios antes de iniciarse una nueva reunión–, las Cortes comenzaron sus sesiones con el reparo de agravios, antes de pasar a los pedimentos de leyes, o al examen de otras cuestiones como era el servicio o donativo. Un retraso en su resolución podía suponer, en primer lugar, la suspensión de las Cortes, aunque este recurso no fue frecuente ni se reveló útil para las pretensiones del reino. O bien podía conllevar una reducción de la cuantía del servicio o la dilación en su entrega, de manera que el rey, tenía especial interés en no indisponer al reino con la sistemática desestimación de los agravios. Por tanto, parece indudable su importancia como instrumento político. Como recordaba la Diputación en julio de 1820:

“la constante tendencia de los Ministros a allanar la emulación continua de las provincias y un sin número de circunstancias cuyo detalle no es del propósito actual, han sido causa de que este Reino no reportase a la verdad las utilidades que podía y debía prometerse de su sistema de gobierno, tenían que dedicarse casi exclusivamente los tres Estados y su Diputación a contrarrestar y entorpecer las miras hostiles del ministerio de Madrid, gastaban en esto considerables sumas y *jugando oportuna y diestramente los recursos extraordinarios de contrafuero, arma poderosa inventada por su constitución y leyes, lograban confundir y frustrar las intenciones del gobierno mismo*”.

Ahora bien, ¿fue siempre un éxito? La petición de agravios no siempre conllevaba el cumplimiento literal de las iniciativas del reino. Desconocemos el número de peticiones de contrafuero que fueron rechazadas a lo largo de los tres siglos. No contamos con estudios que analicen a fondo el contenido de las peticiones y su comparación con los decretos virreinales. No hay trabajos que se detengan en el análisis del uso de las “réplicas”. De ahí que pueda parecer prematuro realizar generalizaciones sobre el desarrollo del recurso del contrafuero. Por otra parte los virreyes intentaron controlar su contenido. En 1546 ante la protesta de las Cortes porque el virrey quería corregirlos antes de su publicación, este se justificó diciendo: “parece que si se mandasen imprimir sin vellos y corregillos, que sería darles más autoridad de la que conviene, y aprobar algunos que no se an guardado, no conviene que se guarden y otros que son contrarios entre sí”.

En el siglo XVII, las frecuentes quejas de las Cortes ante los abusos del virrey en el reclutamiento de soldados provocó la respuesta tajante del marqués de Valparaíso en 1637: “en tiempo presente no se gobierna la frontera de enemigos por leyes sino por vandos reales que son executivos”.

Es más, en el siglo XVIII la figura del contrafuero, según interpreta Arvizu, comienza a perder validez ante un principio ciertamente cínico: se consideraba que el contrafuero podía –e incluso debía concederse– con tal de que no se pretendiera la revocación de lo hecho. El texto, de 1764, es ilustrativo

“Lisonjea extremamente a los vocales si se les defiende a los contrafueros que piden, y en esto no hallaría yo repugnancia con tal que no pretendan la revocación de lo hecho, y me fundo en que jamás se comete contrafuero que no sea por la razón superior de que media el Estado, la conveniencia del público o la subsistencia a las regalías de la Corona, y en semejantes casos queda la soberanía con el derecho de repetirlos, sin embargo de la declaración del contrafuero”.

En qué quedaba entonces el reparo de agravio a la altura de la segunda mitad del siglo XVIII. Arvizu es franco, es decir, hiriente: en nada, “porque si bien en tiempos anteriores se constata el agravio, pero se ordena que no sienta precedente para lo sucesivo, aquí se reconoce que –ante la suprema razón de Estado– puede el soberano repetirlos, aunque declare que efectivamente son contrafueros”. La eficacia del contrafuero, por tanto, dependió en buena medida, de la actitud de la corte y de sus ministros y de la fuerza de las instituciones del reino a la hora de solicitar el reparo.

## **b) Facultad de colaboración legislativa**

“Tan antiguo ha sido en Nauarra el cuydado de hazer leyes para el buen gouierno del Reyno, como el de la elección de los Reyes para la buena execución y administración dellas” [...] “quizá por permissão de Dios, que quiso, que assí como se renouaua este Reyno de Reyes, se renouase también de Leyes para el buen gouierno del”.

El contenido del prólogo de la denominada *Recopilación* de los Síndicos, es toda una muestra de la importancia que el reino dio a la elaboración de

las leyes. Es difícil, sin embargo, llegar a precisar cuándo los Tres Estados comenzaron a legislar, aunque Huici Goñi encuentra precedentes a mediados del siglo XIV, en 1355, durante el reinado de Carlos II.

De todas formas la fecha clave para comprender el papel legislativo de las Cortes –ya la apuntaba Zuaznavar–, es 1561, año de la reunión de los Tres Estados en Sangüesa, complementada con otras disposiciones a lo largo del reinado de Felipe II.

Antes de esa fecha, todo parece mostrar una gran confusión en torno a su actividad legisladora: no había diferenciación entre reparos de agravios y nuevas leyes. Es más la sensación que tiene Floristán de que antes de esa fecha las posibles peticiones de los estados dejaban un margen demasiado amplio al virrey, “como si el reino se desentendiera a favor del rey a la hora de buscar una medida concreta, y se autolimitase a denunciar, renunciando a proponer soluciones”, parece tener visos de realidad.

Pero las Cortes de Sangüesa de 1561 –a través de las provisiones 2 y 8 de 1561 contra las ordenanzas de visita y acuerdos de Consejo como leyes generales para el reino– y la ley LI de 1569 –que establecía la impresión de las leyes de Cortes–, tuvieron la habilidad de formular con claridad dos principios básicos que se convirtieron en auténticos axiomas para el gobierno del reino:

1. “No se pueda hacer leyes sino a pedimento de los Tres Estados del reino, sancionadas por el rey”.

2. Las leyes de Cortes estarán por encima de las disposiciones normativas del rey y de sus ministros, y que éstas últimas como subordinadas, no puedan contradecirlas.

Es verdad que los decretos no aceptaron tales condiciones o dieron respuestas parciales, aunque los Tres Estados siempre defendieron tales prerrogativas. Y no sólo en 1561: lo volvieron a hacer, por ejemplo, en 1580, 1586, 1621, 1624, 1628, 1642, 1654, 1677-78, 1688, 1695, y a lo largo del todo el Setecientos. Pero es de resaltar la gran osadía de estas Cortes al ser la primera vez que justificaron su petición en el capítulo I del Fuero General, al que se da una interpretación sugestiva y atrevida al incluir la elaboración de leyes entre los “fechos granados”. Así en la dicha provisión 2 se dice:

“El rey no ha de hacer hecho granado ni leyes, porque el hacerlo es hecho granado. Quando los reyes de Navarra hacían leyes, antes que la sucesión deste reino viniese en Su Magestad Cesárea, se hacían con parecer y consejo, otorgamiento y pedimento de los Tres Estados deste reino, y no se hallan leyes algunas en Navarra después dél que no se hayan hecho desta manera”.

¿Por qué los Estados se autoidentifican con esos doce ancianos y no a estos con el Consejo real? Es más, ¿por qué no se limitan a hablar de consejo, y añaden las voces otorgamiento y pedimento? ¿Por qué esta reacción

de las Cortes? Primero como una respuesta al proceso de castellanización iniciado tras la conquista. Segundo, como interpretó Zuaznávar, por la actitud de una aristocracia que se resistía a someterse de nuevo a la monarquía, y aspiraba –una vez abandonadas las armas– a controlar el poder legislativo.

Pero a Floristán debemos un análisis más profundo de las verdaderas razones en que se apoyaban las Cortes para defender su participación en exclusiva, junto con el rey, en el proceso legislativo. Los principios recogidos en 1561 venían a evitar la confusión entre las normas dictadas por el rey desde Castilla y las emanadas del monarca junto con el reino. Es más venían a dar importancia diferente a unas y a otras. Las primeras debían limitarse a cuestiones relativas al funcionamiento de las instituciones reales, fundamentalmente a la administración de justicia. A esto debían quedar relegadas las ordenanzas de los visitadores. Las segundas tendrían validez general para todo el reino. Pero había más. Si las Cortes quedaban relegadas a la mera petición de agravios ¿no se corría el peligro de que el reino quedase anquilosado en sus normativas?

1561 y otras disposiciones sacaron a la luz problemas planteados de antiguo. El rechazo al Fuero Reducido elaborado por las Cortes en 1528, ¿no fue todo un intento del poder real de limitar la capacidad legislativa –en cuanto que recopilatoria– que pretendían arrogarse los Estados? La oposición de las Cortes a la recopilación de leyes elaborada por un miembro del Consejo real, Pedro Pasquier, en 1557, ¿no muestra al opción contraria? El prólogo de la Recopilación de los Síndicos, escrito en 1612, que hemos citado, ¿no es una muestra clara del espíritu que inspira la actitud del reino?

De esta manera, a lo largo de los siglos XVI y XVII las Cortes pudieron desempeñar, no sin problemas, el papel que ellas mismas se habían conferido en el la elaboración de leyes. Así vemos a los Estados preparando informes, organizando comisiones, hasta que aprobados los pedimentos eran llevados ante el virrey. Era a este, en nombre del rey, a quien correspondía dar el decreto que confirmaba, reformaba y validaba el pedimento de las Cortes. Para ello contaba con la ayuda de los miembros del Consejo, consultores, cuya labor quedó definitivamente fijada en 1552. En el caso de que el decreto fuera negativo o no se atuviera al contenido del pedimento quedaba la posibilidad de presentar réplicas, algo bien documentado desde 1530, pero utilizado sobre todo a partir del siglo XVII.

Para que las leyes tuviesen validez debían ser publicadas. Ya en 1531 las Cortes lograron autorización real para su publicación. Pero no sería hasta 1569, cuando consiguieron que sólo pudieran imprimirse a petición suya, incluyendo sólo lo pedido y lo otorgado, sin modificaciones y sin que se incluyeran otras provisiones emanadas del virrey o del Consejo. El procedimiento de publicación quedó fijado a finales del XVI de la manera siguiente. A lo largo de la reunión se realizaban los pedimentos y el virrey daba sus decretos. Cerrado el solio se elaboraban unos roldes conteniendo los pedimentos concedidos. Los roldes se entregaban a la Diputación y esta al protonotario y éste al Consejo Real, quien tras acuerdo los pasaba al virrey para

la firma, sancionando el texto en un documento denominado patente general. Posteriormente se publicaban las leyes sancionadas.

Sin embargo, la capacidad legislativa de unos, y los límites de otros, siempre estuvieron en el campo de la discusión y en el debate político. “Los naturales –escribía el Consejo de Navarra a una consulta de la Cámara de Castilla, en 1637 y los reproduce Rodríguez Garraza– se pagan mucho de sus fueros”, y sostenía “por cosa constante y llana que Navarra *no tiene leyes paccionadas* y que las que ay en aquel Reyno dependen de la suprema regalía de V.M.”. Un punto de vista completamente alejado del de la Diputación, que en un memorial de 23 de 1637, resumido por el virrey, decía: “supone el Reyno que *ay fuero que quita a la autoridad y suprema potestad real la libre facultad que, por derecho divino y humano, tiene para defender sus reinos y valerse de sus vasallos para este efecto*”. Es más, para las Cortes, según el virrey “*el fuero fue como un contrato celebrado entre el Rey y el Reyno, donde cada uno se obligó respectivamente, los navarros a servir a su rey en los casos expresados, y el rey a guardar las condiciones y lo demás que se observa en el dicho capítulo, y este mismo contrato se ha ido continuando y repitiendo con todos los señores Reyes...*”.

Este debate muestra también las dos divergentes posturas que han venido sosteniéndose en los últimos años. Por un lado, la de quienes consideran que las Cortes fueron las únicas capaces de legislar en el reino, con independencia del exterior, incluso durante los difíciles años del siglo XVIII, gracias a que contaban con el arma de la concesión del servicio (Huici Goñi); por otro, la de aquellos que quieren ver esta actividad de los estados como un anacronismo, minusvalorando su valor y considerando que la legislación real penetró las fronteras del reino y se superpuso, palpablemente, al congreso navarro (Cabrera, Artola, Lalinde). Ciertamente hoy es el día que no se han hecho estudios comparativos entre la leyes emanadas de las Cortes y entre las Reales Cédulas y Órdenes sobrecarteadas por el Consejo. Pero, sin perder de vista que la autonomía legislativa nunca fue total, parece que los Tres Estados, siguieron siendo valorados o “soportados” como fuente de legislación. Investigaciones recientes han contribuido a aclarar, en parte, estos puntos.

Es verdad, que en los primeros momentos del siglo XVIII las Cortes lograron mantener sus competencias legislativas tal y como habían sido perfiladas durante los siglos XVI y XVII. La pretensión del virrey, conde de Torres, de que todas las leyes que se hubieran presentado ante los Tres Estados fueran publicadas –y por tanto entrasen en vigor– aunque las Cortes no estuvieran de acuerdo con el decreto virreinal, fracasó: la R.C. de 28 de mayo de 1726 venía a reconocer el derecho de las Cortes a publicar las leyes como hasta entonces, y a preservarles por tanto, su autoridad y competencia en esta materia. También lo es que los virreyes reparasen 136 de los 182 agravios solicitados por el reino en esta etapa que va de 1700 a 1746. La mayor parte de ellos hacía referencia a Reales Cédulas, de aplicación general para toda España, publicadas en el reino sin su consentimiento. Sin embargo quedaba claro que, en cuestiones urgentes (necesidades

durante la Guerra de Sucesión), o de especial importancia para la corte (saca de moneda, contrabando), los virreyes pasaron por encima de los procedimientos legislativos del reino. No obstante, durante el reinado de Felipe V la iniciativa legislativa estuvo en manos de las Cortes: “¿por qué no dejar que los navarros organizaran la vida a su manera –se dice en un trabajo dirigido por Vázquez de Prada–, actualizando a su gusto las viejas leyes o pidiendo otras nuevas? No iban a hacerlo de forma muy diferente al resto de los españoles, porque las grandes tendencias de la economía, la sociedad o el pensamiento eran las mismas”. Y de hecho, los estudios con los que contamos demuestran que así fue: los asuntos económicos fueron con diferencia, los más tratados (comercio, agricultura, ganadería, caza, cuestiones hacendísticas, asistencia social), sin grandes diferencias en su contenido con lo que había entrado en vigor en el resto de España. Y así se reconocía en un informe de 1782: “hemos visto reducirse este último Congreso (el de 1780-81) en la mayor parte, o a la adopción simple de los sabios reglamentos de la Cámara o Consejo de Castilla, de que disfrutaba mucho antes el resto de la Corona, o a otros, en que si no la letra, se copió el espíritu”.

Pero el desacuerdo entre rey y reino se hizo cada vez más evidente a partir de Fernando VI, pues entre 1757 y 1797 de las 163 contrafueros presentados, sólo 90 fueron concedidos. De los retirados la mayoría eran Reales Órdenes de carácter general. La conclusión parece obvia, según Vázquez de Prada: “si antes el monarca buscaba conseguir, más de hecho que de derecho, los objetivos propuestos, recurriendo en lo posible, a procedimientos indirectos y no enfrentándose a los organismos autónomos navarros, ahora no se tienen tantos miramientos”.

Fue, por tanto, con los gobiernos de Carlos III y Carlos IV cuando los secretarios de Estado intensificaron su labor de legislar en el reino al unísono con el resto de la Monarquía, a través de numerosas Reales Cédulas –lo novedoso fue que se intensificase, no el procedimiento–, o impidiendo que salieran adelante determinados contrafueros o peticiones de leyes de las Cortes. Es más llegaron incluso a pasar por encima del derecho de sobrecarta del Consejo –considerado como una rémora desde Madrid– y del requisito del “pase foral”. A pesar de los contrafueros presentados, las disposiciones reales (sobre la protección de la industria textil, sobre la libertad de comercio, sobre la organización militar) no fueron anuladas y entraron en vigor en su mayoría. Aspectos que hasta entonces habían quedado en manos de los navarros, se intentaron imponer siguiendo el modelo común, por encima de lo dispuesto por el reino.

Sin embargo, el deseo de Carlos III y Carlos IV y sus ministros de que los Estados se convirtieran en una mera institución aprobadora de los servicios económicos, relegando a un segundo lugar el reparo de los contrafueros, fracasó cuando se presionó para ello. Durante la reunión de 1780-81 se logró resguardar la identidad legal navarra, a pesar de las dificultades que ello entrañaba. No es extraño, por tanto, que un informe redactado en 1782 por el obispo, el virrey y el regente del Consejo de Navarra, atacasen duramente a las Cortes consideradas escasamente operativas por “la confusa

anarquía de opiniones vagas de una multitud”; e incluso peligrosas para el poder real pues “afectan aires de independencia, y libertad, y toman una principal parte en la legislación, [...] se erige en superior a todo y a todos y arreglan lo servicios pecuniarios” limitando claramente el poder del rey, alimentando “en los ánimos cierto orgullo e ideas de propia grandeza, poniendo falsas diferencias con otras provincias”. En 1801, la reunión convocada en Olite por el gobierno Godoy, no llegó a ningún acuerdo. A la altura de 1808 las Cortes veían peligrar, sin duda, su papel, amenazado por las corrientes políticas que dominaban en Madrid.

## 2.2. La Diputación

La figura de la Diputación, nacida en Cataluña a finales del siglo XIII como delegación de las Cortes, y consolidada como tal en el siglo XIV, hasta el punto de que fue la encargada de exponer los *greuges* o agravios, pasó posteriormente a otros territorios como Aragón, Valencia y Castilla, siendo la Navarra la última de las diputaciones hispánicas. La Diputación de Navarra fue creada de manera permanente por las Cortes en las sesión de 26 de abril de 1576 aunque no sería hasta 1592 cuando Felipe II reguló su funcionamiento. Ahora bien, cuando las Cortes se fueron convocando en un menor número de ocasiones, los poderes de la Diputación aumentaron progresivamente.

### 2.2.1. SU COMPOSICIÓN

En sus orígenes las Cortes nombraron cinco diputados, aunque ya desde finales del siglo XVI el número de componentes se fijó en siete. Sólo de manera excepcional y en circunstancias concretas se elevó el número de miembros: a diez en 1637, a doce en 1642, y de nuevo a diez en 1683 con motivo de la invasión francesa de Roncesvalles, cuando las Cortes suspendieron sus sesiones y nombraron una Junta Particular.

La Diputación, en cuanto que institución emanada de las Cortes para ocuparse de diferentes cuestiones entre dos períodos legislativos, se elegía antes de finalizar las sesiones de los Tres Estados y estaba estructurada según la división en brazos o estamentos en que aquella se dividía. Así había un representante del brazo eclesiástico –en la mayoría de ocasiones el abad de Leire, Fitero o La Oliva o bien el obispo de Pamplona–, dos miembros del brazo militar o de la nobleza y, finalmente, cuatro representantes de las merindades: dos diputados de Pamplona y otros dos, por turno, como representantes del resto de las merindades, es decir, Sangüesa, Estella, Tudela y Olite. Era incompatible con el cargo de diputado el desempeño de cargos como depositario, patrimonial o juez.

Los diputados contaban para su asesoramiento con los *síndicos*, “por hallarse más prácticos y noticiosos de las cosas del reino”, normalmente abogados, que asistían a las Cortes, y que continuaban su labor con los

diputados. El *secretario* de la Diputación, era el mismo que el secretario de las Cortes, y era el encargado de redactar y dar fe de los acuerdos de la Diputación en un libro de actas, al menos desde 1592. Ante él juraban los diputados. Dependiente de la Diputación estaba el *depositario del vínculo*, es decir el encargado de administrar la partida asignada por los Tres Estados para hacer frente a los gastos de la Diputación. A esto se suma la figura de los *agentes generales*, personas encargadas de representar al reino, fundamentalmente en la Corte. En el siglo XVIII recibe también el nombre de *comisario del reino*. Otros cargos eran el de correo mayor, archiveros, porteros, maceros, capellanes, etc.

### 2.2.2. SU FUNCIONAMIENTO

La Diputación, reunida en Pamplona, era presidida por el diputado del brazo eclesiástico, pero sin voto de calidad. Los diputados del brazo eclesiástico y militar representaban tres votos. Los de las universidades dos. Ahora bien, en este último caso los dos diputados de cada una de las merindades debían estar de acuerdo, es decir si los dos diputados de Pamplona tenían voto diferente su voto era nulo.

El cargo de Diputación era valedero sólo entre Cortes y Cortes. Sus miembros iniciaban su función realizando un triple juramento: cumplir con las instrucciones redactadas por el reino, guardar el secreto de las deliberaciones, y defender la Inmaculada Concepción de María. En el caso de que uno de los diputados no fuera natural navarro, debía prestar un juramento previo de respetar los fueros para obtener carta de naturaleza.

La Diputación tenía reuniones de carácter ordinario, bien diarias o al menos muy frecuentes, y en ellas se llevaba a cabo la gestión y cumplimiento de las instrucciones que habían dado las Cortes. Otras reuniones más solemnes se denominaban Juntas Generales.

### 2.2.3. SUS ATRIBUCIONES

En principio sus atribuciones fueron mucho menores que las del resto de la monarquía, puesto que en origen tuvo sobre todo una función política, es decir, el reparo de los agravios hechos al reino, cuando las otras diputaciones poseían, desde la Edad Media, importantes atribuciones fiscales que aseguraban su fuerza política. Sólo con el tiempo la institución iría adquiriendo otras competencias, sobre todo fiscales, que serían el fundamento de su brillante desarrollo posterior.

#### a) Defensa del Derecho y gobierno del reino

Puesto que las Cortes se reunían sólo en determinadas ocasiones y el rey o sus instituciones podían en cualquier momento vulnerar los fueros y

leyes del reino, fue la Diputación la encargada de velar por su integridad. Es por ello que una de sus labores fundamentales fue la presentación de *contrafueros* y la *petición de reparos de agravios*.

¿Cómo se tenía noticia del contrafuero? Bien por advertencia de la misma Diputación o de las Cortes, bien por otras instancias como Pamplona, o diferentes particulares.

Para ello se solía contar con un dictamen previo, no vinculante de los síndicos. Una vez deliberado, si la Diputación acordaba seguir adelante, era uno de los síndicos el encargado de redactar el memorial de contrafuero para que ordinariamente, dos diputados se encargaran de entregarlo al virrey, que era quien debía repararlo. En el caso de obtenerse el citado reparo, siempre que se concedieran en los términos pedidos por el reino, éste pasaba a tener el mismo rango legal que las disposiciones de Cortes. En efecto, el rolde de agravios reparados por la Diputación se entregaban al secretario para que junto a los agravios y leyes aprobados por las Cortes, se incluyesen en los cuadernos de leyes.

Fue esta continúa vigilancia por la integridad del sistema jurídico la que llevó en la primera mitad del siglo XVII –son varios los indicios que nos hablan de los años 30 de esa centuria– a la aparición del llamado *pase foral* o lo que es lo mismo y como define, de nuevo, Salcedo, “el conocimiento que la Diputación del Reino debe tener de toda disposición real antes de que el Consejo la sobrecartease”. Es más, se tendrían por nulas las cédulas sobrecarteadas sin previa comunicación a la Diputación. El *pase foral* ya se había establecido a mediados del siglo XVII –aunque Salcedo apunta precedentes en la labor de los síndicos desde el siglo XVI–, gracias al fortalecimiento de la Diputación, con un procedimiento e itinerario claro puesto en práctica a lo largo del siglo XVIII, no sin problemas de manera irregular, gracias al enfrentamiento con las instituciones reales. El mismo hecho de la derogación del derecho de sobrecarta por R.O de 1 de septiembre de 1796 y su supresión definitiva en mayo de 1829, puso de manifiesto las claras dificultades a la hora de poner límites a las cédulas y órdenes reales. No obstante es ilustrativo que a lo largo del siglo XVIII, el Consejo diese sobrecarta a 947 reales cédulas (y no se incluyen todas) sin contar para nada con la Diputación.

Por otro lado, este enfrentamiento con el Consejo Real, afectó también en cuanto a las competencias de ambos en los asuntos administrativos y de gobierno. Así las Cortes solicitaron que se ampliaran las atribuciones de la Diputación: nombramiento de archivero, tener acceso a los procesos judiciales y a la documentación administrativa para reclamar los contrafueros, vigilar la acuñación de moneda... Pero sobre todo se intentó limitar la influencia del Consejo sobre los pueblos. Quisieron que la Diputación supervisase las insaculaciones, que el examen de las cuentas anuales no se hiciese por el Consejo sin ningún control del reino, que ciertos permisos (roturaciones, importación-exportación, etc.), se concediesen también con el visto bueno de la Diputación etc. Estas sucesivas peticiones hacen que Alfredo Floristán se haga la siguiente pregunta: “¿No revela todo esto una elevada autoesti-

ma por parte de los diputados?, ¿no hace sospechar un designio, quizás inconsciente todavía, de suplantar al Consejo? Así lo entendieron los virreyes que se resistieron a engrandecer, ni siquiera formalmente, a la Diputación en detrimento del Consejo”. Sin embargo, las crecidas competencias económicas que llegó a alcanzar acabarían por encumbrarla.

## **b) Cuestiones económicas: la Diputación y la hacienda del reino**

El Reino contaba con la figura del Vínculo, es decir “las rentas y arbitrios destinados para los gastos de las Cortes de Navarra y de su Diputación. Si bien poco importante a lo largo de los siglos XVI y XVII, fue en esta última centuria y, sobre todo, en el siglo XVIII cuando se desarrolló, convirtiéndose en indispensable para comprender la organización fiscal de Navarra.

Desde el siglo XV de la cantidad total del Servicio o Donativo concedido por los Tres Estados, estos se reservaban una cantidad para financiar la reunión. Desde 1588 esta cantidad se estabilizó y se fijó en 1.500 ducados por año de servicio. Este dinero debía ser entregado por la Cámara de Comptos a la Diputación de los primeros ingresos que se recaudasen.

Para administrar el Vínculo se contaba con la figura del Secretario del Reino, que se encargaba de revisar las cuentas del Tesorero del Reino. Su cargo solía ser el mismo que el de Secretario de las Cortes. El Depositario del Vínculo y Tesorero del Reino se encargaba de su distribución según el destino que les hubiese dado el reino.

Pero a partir del siglo XVII Navarra consiguió aumentar los ingresos del Vínculo. En 1642 se estableció el estanco del tabaco. Es decir su venta libre quedaba prohibida y el Reino se reservaba el monopolio de su distribución así como el establecimiento de los precios de venta. Ese mismo año consiguió un nuevo ingreso a partir del aumento en dos reales de los derechos exigidos por cada carga de lana que los navarros sacasen del reino cuyo producto iría a parar a las arcas de la Diputación. En 1645 lograba el “expediente libre para la fábrica de los Tribunales y Archivos Reales” que implicaba la facultad de imponer una contribución de hasta un real por familia, en principio destinado a los gastos en la reorganización y mantenimiento de los archivos. En 1654 se creó, como hemos visto, el denominado “Reparto por Fuegos”. De su recaudo el Reino se reservó el 4% del total, correspondiente a lo que tocaba a las familias exentas de estos pagos. Pero lo que es más importante, sería la Diputación una vez clausuradas las Cortes la encargada de su recaudación, sin la intervención de organismos reales. Con esto el monarca conseguía al contado la cantidad concedida, mientras que la Diputación, por diferentes expedientes, establecidos por las Cortes, reintegraría lo que había adelantado. Esto, concluye Solbes, no sin razón, dio lugar a la aparición de una hacienda del reino.

En 1678 el Reino incorporó a sus ingresos un tercio de los descaminos, es decir, de los embargos y multas que soportaban los comerciantes cuando no habían cumplido con los trámites que se exigían en las Tablas. Y ese año conse-

guía también el estanco del chocolate. La adquisición de todos esos expedientes tuvo un papel fundamental en el desarrollo de las instituciones del reino, y especialmente, cómo no, en la encargada de administrarlos, la Diputación.

Habría que sumar a estos dos importantes pasos en las atribuciones económicas de la Diputación. En 1766 la Diputación se hizo con el control de la administración de los cuarteles y alcabalas, hasta entonces en manos de la Cámara de Comptos. ¿Qué suponía esto? Ni más ni menos que aplicar los mismos criterios que en 1654: el monarca percibiría una cantidad fija, al contado. A cambio sería Diputación la que ingresase la recaudación de los cuarteles y alcabalas.

¿A qué recursos acudía Diputación para adelantar al contado las cantidades del servicio aprobadas por las Cortes? A dos sistemas: utilizar los fondos del “Depósito General” lugar en el que se ingresaban las rentas de un patrimonio o réditos censales; o bien al préstamo a través de censos consignativos o al quitar, a un interés entre el 2,5 y el 3%, para lo cual hipotecaba las rentas del Vínculo.

Es más, en 1783, y frente al Consejo, el conde de Floridablanca permitió que la Diputación se hiciera con el control del expediente de caminos. La construcción de nuevos caminos (impulsada por el conde de Gages entre 1749-1753) dio lugar a la creación, en la reunión de los Tres Estados de 1780-81 de una Junta de Caminos, que dejaba a la Diputación la “dirección, gobierno y manejo independiente” de su construcción por parte de la Diputación “pues –nos recuerda Floristán– lo había de costear todo Navarra, sin ningún dispendio del Real Erario”. Si bien en interpretación de García Zúñiga, las plenas competencias logradas por la institución navarra desembocaron en un incremento de los gastos que hicieron que la Diputación soportara una grave crisis, para Floristán fue algo beneficioso en cuanto que dio lugar a la aparición de un importante núcleo de rentistas que invirtieron en la financiación de las obras, cuya influencia sería determinante en la gestación del nuevo régimen político en el siglo XIX.

### **3. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Tras la conquista, Navarra conservó su organigrama judicial. De hecho, como hemos visto, el Consejo Real, conservó su categoría de máximo tribunal y última instancia judicial. De él dependían el resto de los tribunales tanto la Corte Real como los diferentes cargos locales. No hay que olvidar por otra parte la existencia de otras instancias judiciales, especialmente las eclesiásticas, muy importantes en la vida de cualquier sociedad de Antiguo Régimen.

#### **3.1. Tribunales civiles**

El *Consejo Real*, además de otras funciones ya señaladas, era, como quedó fijado por las Cortes de Estella de 1556, tribunal supremo, es decir,

como resume Salcedo Izu “un tribunal capacitado para conocer los más importantes asuntos habidos entre navarros y último tribunal de apelación, ya que por encima de él no había organismo capacitado con misión judicial”.

Sus competencias abarcaban tanto lo civil como lo criminal a lo que se sumaban otras de índole fiscal, militar y eclesiástica. No podía conocer en primera instancia, sino en segunda instancia y apelación de las sentencias de la Corte, salvo en los supuestos desarrollados en las Cortes de Tafalla de 1531, además –según interpretación de Ostolaza– de pleitos en los que las partes eran miembros de la alta nobleza de Navarra.

En cuestiones militares intervenía para juzgar los pleitos de soldados conjuntamente con el virrey en el caso de que una de las partes fuera navarro. Si no era así el procedimiento habitual en las causas militares era entendido por un alcalde de guardas, cuyas decisiones solían apelarse al Consejo de Guerra. Y también, por último, en cuestiones de Hacienda atendía en grado de apelación los asuntos procedentes de la Cámara de Comptos.

Su funcionamiento, estudiado por Salcedo, era sencillo. Si la causa era de mayor cuantía se conocía por el Consejo en pleno. Los pleitos inferiores se trataban por parte del tribunal dividido en varias salas –dos y a veces tres. Cada una de ellas podía conocer causas en materia civil siempre y cuando no superasen una cantidad y en lo criminal en aquellas que no mereciesen pena de muerte, mutilación, destierro o pérdida de bienes. Las sesiones de acuerdo, entre otras cosas, servían para votar los procesos vistos para sentencia.

La *Real Corte* o *Corte mayor* –merecedora de una mayor atención– era como bien resume Sesé un tribunal de primera instancia para asuntos criminales y de segunda para los que le llegaban de los alcaldes ordinarios. También lo era de primera instancia de todos aquellos delitos que no podían conocer los alcaldes ordinarios. Estaba formada por cuatro alcaldes de Corte –uno castellano– y se organizaba en dos salas. En teoría uno de ellos representaba al rey, otro a la Iglesia, otro a la nobleza y el último a las buenas villas.

A la *Cámara de Comptos*, además de otras funciones ya señaladas, correspondía tratar, como tribunal, de cuestiones relacionadas con la Real Hacienda. Las apelaciones se remitían al Consejo, sin pasar por la Corte.

Los *alcaldes ordinarios* tenían atribuciones de justicia hasta hoy escasamente estudiadas. En efecto ellos podían juzgar y sentenciar en asuntos de jurisdicción civil aunque sólo en causas de escasa cuantía, pues en ese caso las competencias pasaban al tribunal de la Real Corte. Sus audiencias se celebraban en el ayuntamiento, asistidos por un escribano de juzgado. Según el Privilegio de la Unión el alcalde de Pamplona estaba obligado a “que oydas las partes en juyzio juzgará aquella según las leyes, fueros e ordenanzas d’este dicho reyno, usos y costumbres de la dicha cibdad, todo

odio, favor e yntreses postpuestos”. Celebraba audiencia varios días por semana, ayudado por tres escribanos que registraban las condenas en un libro que, al final de su mandato, se remitía a la Cámara de Comptos, desde donde se pondrían los medios para que diferentes oficiales de justicia ejecutasen la sentencia.



Ayuntamiento de Pamplona

Otra instancia judicial, poco conocida, es la del “alcalde de mercado”, nombrado por el rey y que según Santiago Lasaosa, su jurisdicción –que abarcaba la ciudad y villa de la que eran titulares además de diferentes lugares y aldeas de su distrito– estaba por encima de los alcaldes ordinarios, y se encargaba, al menos en Pamplona –también tenemos noticia de la existencia de alcaldes de mercado en Estella, Lumbier, Monreal o Urroz– de negocios civiles y criminales de los labradores y ruanos de la ciudad, pues los hidalgos eran juzgados directamente, desde la primera instancia, en los tribunales reales. La importancia de su función como primera instancia judi-

cial nos la da el hecho, según apunta Garralda Arizcun, de que el alcalde de mercado de Estella ejercía su jurisdicción en más de cien pueblos de su merindad, y el de Pamplona, al menos en el siglo XVIII, sobre 296 pueblos de Navarra.

Finalmente, en los lugares de señorío en donde el señor poseía la alta justicia o justicia criminal, eran los *alcaldes mayores* quienes dirimían estas cuestiones, aunque sus sentencias podían ser apeladas después ante los tribunales reales.

En general, los jueces, nombrados por el monarca –jugando un papel fundamental los informes elaborados por la Cámara de Castilla, especialmente interesada en la selección de los miembros de estos tribunales–, debían ser naturales navarros, salvo las cinco castellanías: es decir el puesto de regente y dos de oidores en el Consejo Real, un alcalde de Corte y oidor de la Cámara de Comptos.

Buena parte de ellos eran juristas, que habían realizado estudios universitarios y que tras alcanzar el cargo de abogados iniciaban su *cursus honorum*. Gracias a los trabajos de Martínez Arce y Sesé, sabemos que eran en su mayoría *colegiales*, es decir que en sus años de estudiante los habían pasado en alguno de los colegios mayores de Salamanca, Valladolid o Alcalá.

De los que llegaron al Consejo Real, la mayor parte de los navarros procedían de familias nobles, ligadas a palacios cabo de armería. Los de Comptos, tenían un origen más modesto: procedían de familias de terratenientes o de hidalgos. Los no navarros eran sobre todo miembros de la denominada nobleza de servicio. En el caso de los regentes, castellanos, procedían casi todos de familias ennoblecidas por sus servicios a la Corona. Su paso por el Consejo de Navarra solía ser de corta duración, siendo ascendidos a Audiencias, Chancillerías y Consejos, cuando no a miembros del Consejo de Castilla, o a la presidencia de Chancillerías. Del resto sabemos algo de la escasa movilidad de sus jueces (un 43% murió o se jubiló durante el ejercicio del cargo) y un 25% ascendió dentro de los propios organismos judiciales navarros, siendo menos frecuente su traslado a las Chancillerías (algo que sí ocurrió con los jueces de las Audiencias de Galicia y Sevilla).

El control de sus funciones se llevaba a cabo mediante juicios de visita, muy habitual en el siglo XVI (seis), más espaciados después (dos en el XVII), hasta desaparecer definitivamente en el siglo XVIII. Una reducción debida, según Salcedo –quien recoge la opinión de Covián y Junco– a que la visita no era bien vista desde el ámbito navarro pues era “la primera peligrosa innovación que trajo la unión, una medida antiforal quedando equiparados los tribunales navarros a las chancillerías y audiencias de Castilla, arrogándose el Consejo de Castilla, estas atribuciones que no tenía, o sea, la alta inspección sobre el de Navarra que era tan supremo como él”.

Los abogados, antes de ingresar en el personal de los tribunales de justicia navarros eran examinados: debían presentar información ordinaria (grado de bachiller, cursos de Leyes en la universidad, más de veinticinco años, tres de pasante con un abogado), además de pruebas que demostraran su limpieza de sangre.

### **3.2. Tribunales eclesiásticos**

#### **3.2.1. LA AUDIENCIA EPISCOPAL**

Fue Trento el que inició una nueva época en el derecho eclesiástico, dando lugar a profundos cambios en el entramado jurídico. Como señala Antonio Benlloch Trento fijó y racionalizó los tribunales, haciéndolos depender del obispo diocesano, suprimiendo las autoridades inferiores y estableciendo mecanismos para abreviar los procesos judiciales.

En la diócesis de Pamplona fue el sínodo de 1590 el que reorganizó el Tribunal eclesiástico según los presupuestos tridentinos. Según estos las audiencias episcopales tendrían cuatro núcleos jurídicos que convertían a las curias diocesanas de justicia en “un preciso y equilibrado mecanismo de relojería”: a) jurisdicción, control y ejecución a cargo de un vicario general, conocido en España como provisor; b) alegación, en manos del fiscal o el promotor fiscal; c) deliberación, desempeñado por asesores, encargados de emitir dictámenes; d) y por último los notarios depositarios de fe pública. De ellos el más importante era el provisor, que debía cumplir una serie de requisitos como ser clérigo de mayores, mayor de 25 años y tener una titulación jurídica universitaria, entre otros. Solía estar asistido por un teniente vicario. La importancia que el obispo quiso dar al provisor –convirtiéndolo en el principal encargado de los asuntos judiciales, chocó –como en otros muchos asuntos– con el cabildo catedralicio de Pamplona. En efecto, hasta entonces habían existido en la curia episcopal de Pamplona, dos jueces distintos: el vicario general y el oficial principal, este último un canónigo nombrado por el cabildo. Los dos ejercían la misma jurisdicción y los dos tenían sus propios oficiales, aunque el oficial conservaba un rango superior. Si bien el sínodo de 1590 no introdujo novedades, sí es verdad que los obispos procuraron dar una mayor relevancia al vicario frente al oficial, en un proceso de centralización y racionalización del gobierno de la diócesis.

Tras la primera instancia que era la Curia Diocesana, se podía acudir a una segunda instancia: el tribunal metropolitano (en el caso de la diócesis de Pamplona, Burgos). Finalmente el cuadro se completaba con el Tribunal de la Nunciatura Apostólica, que representaba la autoridad papal.

¿Qué asuntos eran competencia de los tribunales eclesiásticos? Debemos introducir aquí la figura del fuero eclesiástico. ¿Qué es el fuero? Según Pérez Prendes era la vinculación de una persona con la competencia de un tribunal para ejercer jurisdicción sobre ella, bien por razón de los asuntos en que

ese sujeto estaba implicado, ya por alguna calidad concreta que poseía su persona con independencia de los negocios sobre los que litigaba.

Por esta razón eran competencia de estos tribunales –y un breve estudio de Sales Tirapu así lo demuestra– aquellas causas que tenían como parte a tres grupos de personas religiosas: los clérigos presbíteros o de órdenes mayores, los clérigos de menores y los religiosos o miembros de órdenes seculares. Eran sobre todo *procesos benéficos* (presentación y provisión de rectorías, abadías, vicarías, beneficios y otros), patronatos particulares, etc.; *procesos civiles*, sobre todo por deudas de personas o instituciones eclesiásticas; y *procesos criminales*, contra clérigos que hubieran violado la disciplina eclesiástica. Por otro lado aquellos seglares implicados en asuntos propios de la jurisdicción episcopal: cumplimiento de testamentos, sepulturas, fundaciones y sobre todo pleitos matrimoniales (de promesa, separación, nulidad), etc.

### 3.2.2. LA INQUISICIÓN

Si bien hubo precedentes medievales, fue el 21 de diciembre de 1513 cuando Fernando el Católico implantó la Inquisición en el reino, con el nombramiento de Antonio Maya como inquisidor de Navarra. Su sede, primero en Pamplona, después en Estella y por último en Tudela, traspasó en 1521 las fronteras del reino para situarse primero en Calahorra y, a partir de 1570, en Logroño. Su ámbito jurisdiccional acaparaba las diócesis de Pamplona, de Calahorra y de Osma. Junto a los inquisidores (tres) estaba un grupo de funcionarios asistentes de las labores de aquellos (fiscal, receptor de bienes, notarios, alguaciles...) –en total 13 ó 14 personas–, además de unas figuras auxiliares repartidas por el territorio como eran los comisarios –hasta nueve en Navarra en el XVI– que actuaban como informadores, tomando declaraciones, interrogando testigos, etc., y los familiares.

Su organización y funcionamiento –sometidos a control mediante el conocido instrumento de las visitas– así como su sede fuera del reino dio lugar a más de un problema con las instituciones civiles y religiosas por cuestiones competenciales y jurisdiccionales, afectando esto, especialmente a la figura de los familiares, por escapar, gracias a sus privilegios, al control de los tribunales específicamente navarros.

La labor inquisitorial se dirigió como es sabido a la persecución de minorías religiosas, judeoconversos y moriscos –comunidades de escasa presencia en el reino–, y, sobre todo, contra los protestantes. En este último caso el tribunal se mostró especialmente activo en Navarra en los dos últimos decenios del siglo XVI, buscando, sin duda, dos objetivos: por un lado cerrar la frontera a la entrada de la herejía calvinista, especialmente asentada en los antiguos territorios del reino al otro lado de la frontera (Ultrapuertos) controlados por los sucesores de los reyes expulsos de la dinastía Albret; por otro el establecimiento de una frontera política y cultural. Pero además de

estas causas el tribunal inquisitorial centró su persecución en los casos de brujería (especialmente virulenta en los primeros años del Seiscientos) y en lo que la historiografía en ha venido denominado, “delitos menores”, es decir delitos de palabra (blasfemia, proposiciones heréticas, delito de “estados”) o relacionados con la sexualidad y el matrimonio (simple fornicación, sollicitación y bigamia).

#### **4. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL**

Tras la conquista Navarra vio modificados sus límites cuando hacia 1527 el emperador abandonó Ultrapuertos, que quedó bajo la soberanía de los Albret. Una nueva modificación se produciría a mediados del siglo XVIII (1753) cuando el reino recuperó el partido de Los Arcos, que había sido incorporado en Castilla durante la Baja Edad Media. Fuera de estos cambios en sus límites el reino conservó su estructura interna, con pequeñas alteraciones.

##### **4.1. Las merindades**

Las merindades, como entidades administrativas, se consolidaron a mediados del siglo XIII. A la cabeza de las mismas aparecía un agente del rey, el merino, cuya jurisdicción quedó fijada en 1407, con misiones muy diversas: orden público, militares –especialmente estas dos–, diplomáticas, fiscales, y judiciales, para lo que contaba con el amparo de lugartenientes de merinos y sozmerinos.

Durante la Edad Moderna la merindad –las cinco que se habían formado en siglos anteriores, es decir, Pamplona, Estella, Sangüesa, Olite y Tudela– se mantuvo como tal circunscripción para el desarrollo de las actividades de la administración real en materia fiscal, así como para la designación de los cuatro representantes del brazo de las universidades en la Diputación: dos procedían de la merindad de Pamplona, y los otros dos, por turno, representaban al resto de las merindades. Sin embargo, para entonces, el merino había perdido buena parte de las funciones que había desempeñado durante el medievo, quedando como figura honorífica desempeñada por la nobleza del reino. Es más que probable que su misión de vigilancia quedase en manos de los alcaldes ordinarios, que la asumieron en cada una de sus jurisdicciones, vigilada y supervisada, como hemos señalado, por el Consejo Real. Sí conservaron funciones militares, pues era el merino, según las Cortes de 1612 quien debía ocuparse del alistamiento de la gente de armas a instancia del virrey.

##### **4.2. Los municipios**

Poco o nada sabemos sobre la organización y la vida de los ayuntamientos en el reino de Navarra durante la Edad Moderna. Es verdad que conta-

mos con trabajos y tesis sobre la capital del reino, Pamplona, para los siglos XVI y XVIII, o sobre entidades que poseían peculiaridades diferenciadoras, como los valles de Salazar, Aézcoa, Roncal y Baztán. No obstante otros municipios como las capitales de merindad (Estella, Olite, Sangüesa, Tudela) siguen sin contar con estudios en profundidad sobre su administración municipal. Menos aún, salvo noticias dispersas y esporádicas, sobre el gobierno del resto de las villas, valles, cendeas (agrupaciones de pueblos en torno a un municipio) o lugares. De ello quizás haya que destacar el intento uniformador de las ordenanzas de 1547 por las cuales se establecían una serie de normas sobre cuál debía ser el comportamiento de los alcaldes y regidores, sus funciones, etc.

Desconocemos, de manera sistemática, la práctica de la elección de sus miembros, aunque aquí se presenta una gran variedad de posibilidades: designación por parte del ayuntamiento vigente de sus sucesores, turno de casas, sorteo de electores que a su vez nombraban a los miembros del ayuntamiento, y así una variada casuística, que pasa también, por ejemplo, por la existencia de fórmulas, fueros o estatutos locales: así el Privilegio de la Unión de 1423 que regulaba la elección de cargos y gobierno de la ciudad de Pamplona, vigente hasta las modificaciones de la ley CIII de las Cortes de 1817-18; el gobierno del valle pirenaicos de Salazar y Roncal a través de sus juntas de valle, formadas por los diputados enviados por las villas que lo componían, etc.

Desde luego una de las fórmulas más habituales y de más arraigo fue el denominado concejo abierto o *batzarre*, por el cual los vecinos residentes y cabezas de familia, elegían a los miembros del regimiento o ayuntamiento, además de participar en decisiones de interés común. Fue a partir de los años treinta del siglo XVI –ordenanzas de Estella de 1535– cuando comenzó a entrar en vigor el sistema de insaculación, al parecer por influencia castellana. Según este sistema se introducían en unas bolsas las papeletas (teruelos) con el nombre de los vecinos que se iban a sortear para los cargos de alcalde, regidores y otros oficios. Esta innovación no dejó de provocar las protestas de muchos pueblos, aunque no su avance. En un memorial presentado en 1561 ante las Cortes de Sangüesa de 1561 por “la mayor parte de los pueblos”, se quejaban de que se insaculaba más gente de la necesaria, que muchos de ellos eran incapaces e incluso cristianos nuevos, y abogaban porque el nombramiento de los oficiales se realizara por *election pública*. No obstante, muchos pueblos acabaron aceptándola “para que [por] los más idóneos y suficientes y los más principales y honrados, fuesen gobernados los pueblos y el gobierno de ellos no anduviese por compadres, parientes y amigos... y para que V.m. y los tales inseculados evitasen las costas y gastos supérfluos, y todos los malos usos y costumbres” (ley XXI de 1569).

Sí se observa como a lo largo de este período se pusieron serias limitaciones a la participación de los vecinos afectando notoriamente a los *batzarrres*. Ya en 1628 las Cortes solicitaron que en las villas y ciudades donde hubiera insaculación no pudieran celebrarse concejos abiertos, de manera

que sus asuntos fuesen tratados por los miembros del regimiento y los insaculados. Pero fue en el siglo XVIII cuando estas restricciones se hicieron más que evidentes con la introducción de las veintenas para sustituir a los concejos abiertos. Eran juntas formadas por veintiún miembros, cuyo nombramiento variaba según la forma de elección de los cargos municipales. Donde existía insaculación la formaban el regimiento vigente, los del año anterior y los que iban a ser sorteados; en donde se hacía por designación de los miembros del regimiento la componían estos, los del año anterior y el resto se seleccionaba por sorteo entre los vecinos que habían ocupado algún oficio en años anteriores. Iniciada en 1724-26 para Valtierra y Cintruénigo, fue extendiéndose después para un importante número de villas del reino y finalmente a todos los pueblos de más de cien vecinos, por diferentes leyes emanadas de las Cortes de 1743-44 (ley LXXI), 1757 (leyes XLVIII y XLIX), 1765-66 (ley LXXII), 1780-81 (ley XI), 1794-97 (ley XXVII) y 1817-18 (ley LVII). Todo ello motivado, según el texto de la ley de 1794-97, por los

“alborotos que se formaban, y a que no se votaba con libertad y se faltaba al respeto a los gobernantes, y por ser mayor el número de gente popular quedan sin efecto las resoluciones de los insaculados que con mayor conocimiento atienden a la convivencia de dichos pueblos”.

Pero no sólo las veintenas. En Aoiz se observa en 1757 cómo la junta del concejo que participaba en el gobierno municipal junto al regimiento redujo sus miembros de 31 a 17. O cómo en Pamplona, en 1766, los barrios provocaron incidentes solicitando una mayor intervención en las decisiones municipales pues “toda clase de jerarquía tiene derecho de congregarse cuando le parece conveniente, como lo hacen los gremios, cofradías o cualesquiera diputados, para cualquiera asunto que sea”.

De la misma manera que se produjo un proceso de limitación de la intervención de los vecinos en las decisiones comunitarias, también parece evidente la introducción de importantes restricciones a la hora de señalar quién debía ocupar los cargos. La ley LXVII de 1678 recogió todos los criterios necesarios para acceder a cargos municipales. Debían ser navarros, de más de veinticinco años, con residencia en el pueblo, y debían saber leer y escribir. Quedaban excluidos un gran número de miembros de los diferentes tribunales reales, así como diferentes profesiones (médicos, maestros, escribanos, cirujanos, boticarios, barberos, militares), además de exigir la limpieza de sangre. A esto se añadían otros criterios de índole social y económica. En Aoiz, el cargo de alcalde recaía en un grupo reducido dado que el derecho a insaculación en la bolsa para alcaldes era hereditario, y unido a la posesión de una importante posesión de tierras. En otros, como en Caparrosos, el cargo de alcalde debía recaer en un hidalgo, que poseía además una posición económica elevada. En Pamplona, para ser alcalde se exigía ser noble (sólo un 2,2% de la población), por lo que el cargo estuvo en manos de las mismas familias a lo largo del siglo (los condes de Ayanz, los marqueses de Besolla, los marqueses de Góngora, el señor de Fontellas, etc.). También eran nobles parte de los regidores, recayen-

do el resto en determinados grupos de profesionales (comerciantes, escribanos, abogados...), que apenas representaban más de un 1% de los vecinos de la ciudad.

Poco o nada sabemos, por otra parte de las diferentes distribuciones en grupos sociales de los regidores en buen número de poblaciones navarras, es decir la división que se observa entre “estados de hidalgos” y “estados de labradores”. Y sí algo más sobre las divisiones entre vecinos residentes, con pleno derecho a participar en la vida municipal, y habitantes o moradores, un 35,5% de los navarros a mediados del siglo XVII, excluidos de ella, lo que provocó no pocos conflictos.

Los alcaldes tenían labores ejecutivas (ordenar a los vecinos la realización de diversas labores); judiciales, en primera instancia, y, como veremos, económicas, en cuanto que controlaba las cuentas. Los jurados, a su vez ayudaban a los alcaldes en sus funciones, fundamentalmente en las de carácter económico.

Este último aspecto, la administración económica de los ayuntamientos, tampoco ha merecido especial atención. Con sus ingresos a partir de arriendos (carne, pescado aguardientes, mesones, tabernas, o diferentes productos), impuestos indirectos (uso del molino municipal) debían afrontar una gran variedad de gastos que pasaban, por ejemplo, por el pago e los cuarteles y alcabalas (unas veces pagados por reparto entre los vecinos; otras a través de los ingresos que el municipio había obtenido de diferentes arriendos). A ello se añadían salarios, pensiones (sobre todo maestro, médico depositario, pregonero o nuncio, escribano...), gastos por participación en celebraciones religiosas, etc. Y por supuesto la obras y reparaciones.

Sin embargo, el endeudamiento municipal que intentó ser controlado por el Consejo Real a lo largo de la Edad Moderna, aumentó notoriamente desde la década de los ochenta del Setecientos y se vio definitivamente desbordado con los conflictos bélicos que se iniciaron a finales del siglo XVIII. Fue a partir de la guerra contra la Convención, cuando buena parte de los ayuntamientos, agobiados por las contribuciones de guerra, se vio obligada a endeudarse, hipotecando sus propios, o incluso vendiéndolos y enajenando los bienes comunales, en un proceso bien estudiado por Joseba de la Torre.

¿Cuál fue el nivel de intervención de las instituciones reales y del reino en el gobierno de los municipios? Apenas sabemos nada del *papel del virrey*, al que correspondía, en algunos casos, la elección de los alcaldes a partir de una terna propuesta por el pueblo. En Caparrosos, por ejemplo, de la bolsa de insaculados para alcaldes, se extraían tres nombres, de los cuales el virrey debía elegir uno. Lo mismo ocurría en Pamplona, y como sabemos a partir de los datos del *Nomenclátor* de Floridablanca de 1789 en otras muchas poblaciones, hasta alcanzar 59% de las buenas villas y ciudades del reino. Los lugares gozaban, en este sentido de una mayor autonomía, pues el 81,4% de ellos eran elegidos por sus propios vecinos o por el sistema de turno de casas. Este papel del virrey dio lugar a problemas por sus intromi-



Cortes

siones a la hora de innovar o introducir a determinados individuos en las bolsas de insaculados de determinados pueblos.

Más importante, sin duda alguna, fue el control ejercido por el Consejo Real, pues, por leyes de Cortes, quedó responsabilizado del envío de jueces de insaculación, para observar los procesos electorales en los municipios. Y sobre todo del control de las economías locales a través de instrumentos como los *juicios de residencia*, el nombramiento de depositario interventor –encargado de la administración de las rentas y propios– y, como sustitución de las residencias, el envío o presentación periódica de las cuentas por parte de las localidades. Sin olvidar que cualquier gasto extraordinario, cualquier imposición de censos consignativos, debía ser debidamente autorizada por esta institución.

Fue el “visitador” Antonio Fonseca en 1536 el que dio las primeras instrucciones que instaban a la celebración de estos juicios, y que justificaba porque

“hasta agora en esse dicho Reyno, no se ha acostumbrado tomar cuenta ni residencia a los alcaldes ordinarios de los pueblos, ni a otros oficiales, o executores de la justicia. Y assimismo somos informados que por no se tomar cuenta y razón de los propios y bienes que tienen las ciudades y buenas villas, y lugares del dicho nuestro Reyno, y en qué se gastan y distribuyen, ha hauido y hay cerca desto alguna desorden, y muchas vezes se hazen gastos supérfluos y de ninguna utilizad para los dichos pueblos, endereçados a intereses particulares que al aprouechamiento público de que reciben mucho daño y las repúblicas no son bien gouernadas”.

Las diferentes protestas de las Cortes limitaron parte de las competencias de los jueces de residencia, restringiendo su función a la revisión de las cuentas y de la labor de los cargos municipales. Pero no las del Consejo que desde 1604 recibiría las cuentas municipales de los pueblos (ley XVII). Sólo tras la segunda mitad del siglo XVIII el juicio de residencia y el control del Consejo entrarían en decadencia, probablemente por la presión ejercida por la Diputación interesada en hacerse con las competencias municipales del Consejo. Así lo lograría tras la ley de 1841, gracias especialmente a su artículo 10 que dejaba en manos de la Diputación la configuración un régimen peculiar y específico para los municipios navarros.

### **4.3. El régimen señorial**

A finales del siglo XVIII alrededor del 20% del territorio navarro y un 17% de su población estaba bajo régimen señorial. Su extensión variaba notablemente según merindades. Mientras que en las de Estella, Olite y Tudela, este porcentaje superaba el 30%, en las dos restantes, Sangüesa y Pamplona, apenas llegaba a un 10% –8 y 2% respectivamente. El señorío estaba en manos de la nobleza (cerca del 85% de los pueblos), mientras que un 15,5% era controlado por instituciones eclesiásticas. Sus principales titulares eran el duque de Alba y el marqués de Falces, pues entre los dos agrupaban el 44,7% de la superficie señorial, seguidos, a mayor distancia por el marqués de Besolla, la Orden de San Juan de Jerusalén, el monasterio de la Oliva y el duque de Granada de Ega (marqués de Cortes) con entre un 5 y 8%. Los señoríos más importantes formaban los “estados” señoriales, como el condado de Lerín, el marquesado de Falces o el marquesado de Cortes, con sus respectivas capitales, en Lerín, Marcilla o Cortes.

En las poblaciones bajo régimen señorial su titular era el encargado de designar al alcalde ordinario y, en su caso, al alcalde mayor junto con diferentes oficiales de justicia. En donde los señores poseían tanto la jurisdicción civil como la criminal el alcalde mayor era elegido directamente por el señor, mientras que el alcalde ordinario se seleccionaba, generalmente, de una terna (a veces seis individuos) de insaculados a propuesta de la villa. En otros pueblos de señorío el alcalde ordinario era elegido directamente por el señor, con la obligación de que alternativamente un año correspondiera al estado de hidalgos y otro al de labradores. Hubo un especial interés por parte de los pueblos de señorío en que sus titulares eligiesen siempre la terna de candidatos de las bolsas de insaculados. Esto suponía, por un lado, que la libertad del señor en su elección era limitada y, por otro, que las

decisiones y actuaciones del elegido, al formar parte del grupo de insaculados obedecerían más a su condición de vecino que a su calidad de servidor del señor particular.

A pesar de ello, las reticencias hacia los alcaldes ordinarios nombrados por los señores fueron muchas, de ahí que los pueblos intentaran limitar el papel de los alcaldes evitando, por ejemplo, que estuvieran presentes en la elaboración de informes y procurando que no intervinieran en la asignación de arriendos o en la juntas sobre reparto de aguas. Es más, no se les consideraba miembros “del cuerpo del regimiento”, e incluso se le llegó a impedir su asistencia a los concejos o las “juntas que se celebraban por los regidores” pues se temía que si el alcalde no se limitaba a ejercer sus funciones judiciales y de representación, y participaba en el gobierno económico y político esto aumentaría los derechos de los señores sobre la población.

Estos señoríos fueron creados, sobre todo, durante la Baja Edad Media, cuando la alta nobleza fue la beneficiaria de una política de enajenación de rentas y jurisdicciones reales, o bien –en menor medida–, durante el siglo XVII cuando los monarcas impulsaron la venta de jurisdicciones. La Corona, sin embargo, no abandonó nunca su deseo de recuperar lo cedido. Ya a finales del siglo XV, gracias a la actitud antiseñorial de los pueblos, y a la firme decisión de los monarcas, se inició una importante política de incorporaciones, que continuó tras la conquista, fundamentalmente durante los siglos XVI y XVII. Sus resultados, exigüos, no impidieron que la monarquía usara de otros recursos para que los señoríos no se escapasen a su control, utilizando para ello el instrumento del juicio de residencia.

#### **4.4. El ejército y el sistema defensivo: del “apellido” a las “quintas”**

Tras la conquista, el reino se convirtió en un punto estratégico de primer orden ante la rivalidad, que se demostraría secular, entre los monarcas franceses y españoles. De ahí que a lo largo del siglo XVI la fortificación del reino y el reclutamiento de soldados para la defensa fuera una de las prioridades de la corte. En esto los virreyes desempeñaron un papel protagonista. No obstante el reino conservó sus peculiaridades según constaba en los fueros y privilegios medievales.

En efecto, como vimos, los virreyes tenían una importante función militar, puesto que su nombramiento estaba acompañado del cargo de capitán general. La vigilancia de los puertos fronterizos, el mantenimiento y reparación de las fortalezas, el espionaje, el reclutamiento de soldados, su abastecimiento corrían de su cuenta. Por esta razón dependían del Consejo de Guerra, aunque a la hora de reclutar soldados el Consejo de Estado estimó que podían llegar a actuar sin esperar la autorización de la Cámara de Castilla o del Consejo de Guerra, en ocasiones de especial urgencia.

Los virreyes, desde el siglo XVI, contaban en el reino con tres compañías de infantería –de entre 200 y 600 hombres– que se ocupaban de la guarni-

ción de los *puertos* o pasos fronterizos, del castillo de Pamplona, o de otros puntos del reino, especialmente Tafalla y Sangüesa, siguiendo entre ellas un turno rotatorio. No obstante, los virreyes protestaron en más de una ocasión pues en repetidas ocasiones estas compañías no superaban el centenar de efectivos. En el siglo XVII las tres se habían instalado en Pamplona, de las que se seleccionaba un número para la vigilancia de la frontera. En momentos especialmente graves también acudían al reino compañías de “guardias de Castilla”, nunca más de 350 hombres.

Estos soldados nunca contaron con las simpatías de las instituciones pues no fueron escasas las ocasiones en que los definieron como “gente perdida que no acuden al servicio real de Su Majestad ni van con su capitán a la ocasión para la que se levanta gente; antes bien, en poniéndose en orden para ir, huyen y desamparan su compañía y luego en otra ocasión que se ofrece levantar gente, vuelven a ponerse debajo de la bandera, hacen otras tantas vejaciones como antes y d’este modo pasan su vida”. Una actitud que respondía a las numerosas quejas de los pueblos por los abusos cometidos y por la carga que suponía su manutención y alojamiento. De hecho, fue la pesada carga de su mantenimiento lo que inspiró la propuesta que Carlos Martínez de Arellano elevó al Consejo de Guerra en 1612 por la que sugería la sustitución de las compañías de guardas castellanas por otras de “remisionados”, es decir, hidalgos navarros, dueños de armas y de caballos, que estaban obligados a servir al rey en caso de peligro. La propuesta, hecha suya por las Cortes, no contó con el apoyo de la Corona.

Pero, además de estas compañías con carácter permanente, hay que recordar que el Fuero General había establecido en su libro primero dos momentos que señalaban el servicio militar obligatorio: “si entrase hueste o ejército en Navarra”; bien “si sitiase villa o castillo dentro de Navarra”. En esos casos se producía el llamamiento general “a fuero” o “apellido”, consistente en la convocatoria de todos los hombres entre 18 y 60 años. Pero tal capítulo, como bien aprecia Floristán, fue interpretado de manera diferente: para los virreyes, todos los navarros tenían obligación, sin límite alguno, de servir con las armas al rey. Para el reino salvo en las ocasiones señaladas por el Fuero, el servicio militar era voluntario y sólo podía ofrecerlo el reino reunido en Cortes.

Ambas posiciones chocaron en más de una ocasión, como cuando los virreyes alistaron a miles de navarros en 1542, 1558 y sobre todo durante la complicada situación de la Monarquía en el siglo XVII –1636, 1638 y 1640– para participar en expediciones fuera del reino, especialmente contra San Juan de Luz, Labourd, Fuenterrabía y Cataluña. Experiencias militares que provocaron la petición de contrafuero, aunque contaran con la aceptación de buena parte de la nobleza navarra que veía en su participación una posibilidad cierta de conseguir mercedes que encumbraran su posición social y política en el reino. A esta organización habría que añadir la figura de los “capitanes a guerra”, que dirigían las milicias en los valles de la montaña con el fin de defender los pastos, montes y fronteras de las incursiones procedentes del otro lado del Pirineo, y que periódicamente organizaban alar-

des de armas. A lo que debemos sumar un entramado de fortalezas –que tenía en la renovada de Pamplona su principal ariete, contando el resto, Maya, Burguete, con escasos pertrechos– y de industria militar –especialmente Eugui y Pamplona–.

Una novedad fue, a partir de 1642, el denominado “servicio de soldados”, negociado por las Cortes con el virrey, mediante el cual se reclutaron varios tercios de navarros para servir en las empresas de la monarquía, especialmente en las campañas de Cataluña y Portugal. Estos tercios –entre 1.300 y 500 hombres, si bien la bajas no serían respuestas–, eran financiados por el reino, por tiempo limitado, para un determinado frente de combate y dirigidos y alistados por oficiales designados por las Cortes. Como bien sugiere Coloma “se conseguían privilegios tanto para las clases nobiliarias que accederían así a puestos de mando dentro del ejército, como salvaguardar, al menos sobre el papel, las prerrogativas forales del reino, en cuanto se entendía que los tercios concedidos se hacían como “servicio voluntario”. Su organización fue fruto del fracaso de la movilización de soldados que había procurado el virrey en ocasiones anteriores. Frente a cualquier otra pretensión los Estados lograron que el reclutamiento de hombres fuese considerado como un “servicio particular y voluntario” que violaba, según Felipe IV “el derecho de mi regalía y dominio y facultad que tengo de poder sacar gente sin llamamiento de Cortes, puesto que sólo necesito de ella para la costa que puede tener levantar la gente a expensas del reino”. Pero así quedó estipulado y permaneció vigente hasta el siglo XVIII.

Sin embargo a la altura de la guerra de Sucesión el sistema se había mostrado completamente ineficaz. Aún en 1734, a pesar de ello, Patiño intentó reclutar incluso mil hombres siguiendo las pautas marcadas en el siglo XVII. En 1747, y sin tener en cuenta la insistencia de Fernando VI de conseguir reclutar 500 hombres, las Cortes se negaron recordando las disposiciones del fuero.

Fue años más tarde, con Carlos III, en 1772, cuando se quiso aplicar en Navarra la Real Cédula de 3 de noviembre de 1770 sobre el reclutamiento de tropas. Según esto sería Madrid, y no las Cortes las que asignarían un cupo de hombres para cubrir las necesidades militares. El reclutamiento se realizaría mediante un sistema de quintas (sorteo de los mozos hábiles) y no por levas de voluntarios. A Navarra, según el trabajo de José M<sup>o</sup> Sesé le correspondieron 340 hombres. El Consejo de Navarra dio sobrecarta a la cédula el 9 de diciembre de ese año: una “histórica autorización, que iniciaría todo el conflicto con la Diputación”. En efecto, la observancia de fueros y leyes era claramente perjudicada por la aplicación de la cédula, por lo que la Diputación se negó a cumplirla. Su actitud provocó las iras del Consejo y el malestar en la corte, en donde el agente del reino en Madrid hacía notar las “malas voces” y el mal semblante de los “paisanos y protectores del reino”, por la actitud de la Diputación. Una nueva R.C. de 2 de enero de 1771 insistió en ello, contando esta vez con el visto bueno de los diputados. Las protestas y negociaciones continuaron en los años siguientes. La postura del rey en sus respuestas de 1772 y 1773 era clara: las pretensiones del reino

no se fundamentaban “en título ni privilegio ninguno”, pues la orden de reemplazo de soldados la hacía en uso de su soberanía. Los 172 hombres se reclutaron sin oposición –a los sumo tímidas protestas– en 1773, al igual que en 1775 (230 hombres) o en 1776 (674 hombres).

Es más, los informes emitidos en 1777 por Rodríguez Campomanes, fiscal del Consejo de Castilla –y que posteriormente se enviaron a la Cámara de Castilla para su estudio– no podían ser más negativos a los intereses del reino: el juramento del rey a los fueros del reino demostraba el deber de los súbditos a acudir con las armas al rey, pues el fuero sólo amparaba a los hidalgos, exentos del sorteo.

Las Cortes de 1780-81 volvieron a la carga pidiendo contrafuero y anulación de las RR.CC. de 1770, 1771, 1773, 1775 y 1776 que hacían referencia al reemplazo del ejército. La respuesta del virrey, “se proveerá con el debido examen lo que convenga”, seguida de hasta cuatro réplicas por parte de los Tres Estados, no se modificó en modo alguno.

Sin embargo lo años siguientes se firmaron diferentes cédulas que parecían renunciar al sistema de quintas: las reales cédulas que establecían el reclutamiento de “gente ociosa” fueron aceptadas sin protestas. En 1793 una nueva real cédula confirmaba esta nueva tendencia: se renunciaba a los cupos y se optaba por la petición de voluntarios. Medida que mostró su ineficacia cuando en Pamplona sólo se presentó un único voluntario.

La guerra contra la Convención (1793-95) vino a demostrar que la llamada al “apellido” en caso de invasión –y que afectó a 13.253 navarros–, era poco eficaz para enfrentarse a un ejército nacional como el francés que en muy poco tiempo se apoderó de la mitad norte del reino amenazando directamente a la capital. Fue la R.O de 4 de julio de 1803 la que estableció de nuevo el sistema de quintas, asignando a Navarra un cupo de 800 hombres. La Diputación hizo todo lo posible para que aquello no se llevara a cabo: se negó a cumplir la orden, puso obstáculos a la labor del comisionado del gobierno y protestó por sus métodos y solicitó la reunión de las Cortes. Godoy respondió con un contrafuero más que evidente: la convocatoria de una Junta formada por el virrey el regente y un oidor del Consejo que resolvieran el tema en lugar de las Cortes. La Diputación se vio impotente para hacer nada. En 1806 Navarra se vio compelida a reclutar los 1.498 hombres que le correspondían del cupo. Las ahora débiles protestas, de nada sirvieron: Navarra quedaba “ya nivelada con las demás provincias en lo que se refería a quintas”.

#### **4.5. La organización eclesiástica**

La jurisdicción eclesiástica del reino de Navarra, a lo largo de la Edad Moderna estuvo repartida entre cuatro y tres diócesis, según una organización heredada de época medieval. Así tenían jurisdicción sobre diferentes territorios del reino los obispos de Pamplona, Bayona, Calahorra y Tarazona.

A lo largo de los tres siglos que venimos estudiando se produjeron dos importantes cambios, uno en el XVI y otro en el XVIII.

La conquista del reino condujo a que los monarcas procuraran una identificación de la frontera política y militar (fijada hacia 1527 con el abandono de Ultrapuertos por el emperador Carlos V) con la frontera eclesiástica. De ahí que desde fecha temprana procurasen que los arciprestazgos de Baztán, Cinco Villas y Santesteban, junto al guipuzcoano de Fuenterrabía, pasasen a depender no del obispado de Bayona, sino del de Pamplona. Las gestiones diplomáticas de Carlos V entre 1517 y 1524 fracasaron y no sería hasta el reinado de Felipe II en 1567, cuando se logró que los citados territorios quedasen bajo el gobierno del obispo de Pamplona.

Además, en el mismo siglo XVI se produjeron otras transformaciones significativas, como es el cambio de provincia eclesiástica. En efecto, en 1574 y pese a la oposición de Toledo y Zaragoza, y del reino de Navarra, Gregorio XIII, a instancias del monarca, convirtió a Burgos en sede metropolitana, quedando como sufragáneas Pamplona y Calahorra.

La otra importante transformación en lo que se refiere a la organización eclesiástica fue sin duda la erección de Tudela como diócesis, tema que dio numerosos problemas por el enfrentamiento entre el deán de Tudela y la diócesis de Tarazona, bajo cuya jurisdicción estaba, durante toda la Edad Moderna. En 1783 el Papa ordenó la creación de la diócesis de Tudela, con jurisdicción sobre las parroquias de Tudela, Ablitas, Murchante, Fontellas, Ribaforada, Urzante, Pedriz y Murillo de las Limas, y sufragánea de la de Burgos. Ese mismo año se puso fin a otro viejo problema al transferir el arciprestazgo de la Valdonsella de la diócesis de Pamplona a la de Jaca.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Este breve recorrido por el panorama institucional del reino no puede finalizar sin una reflexión sobre su proceso evolutivo al lo largo de tres siglos. Una reflexión que pasa, necesariamente, por analizar diacrónicamente las relaciones entre rey y reino, fluctuantes en todo el período. Con ello no hacemos sino cumplir con el objetivo marcado desde un principio.

Tras la conquista de Navarra en 1512 y su posterior unión a Castilla en las Cortes de Burgos de 7 de julio de 1515 –tanto por motivos de defensa como por evitar, en una unión a Aragón, que los navarros, según Zurita, “suspirasen [...] por mayores esenciones y libertades–, no asistimos, en principio, a cambios radicales en el panorama institucional del reino. Como bien sostiene Floristán no era, desde el punto de vista de los monarcas, ni necesario, ni prudente. Pero el hecho de que los fueros y leyes del reino no fuesen atacados, de que permanecieran en pleno vigor sus instituciones no nos debe llevar a hablar de inmovilismo. Continuidad básica no es identidad inmóvil. El gobierno del reino fue, más allá de la apariencia, profundamente modificado, bien por la necesidad de hacer frente a la ausencia de la perso-

na real, para lo que se introdujo la innovación de los virreyes, o se perfiló el funcionamiento de órganos como el Consejo real; bien porque las elites gobernantes del reino pretendieron establecer sensibles diferencias con la Corona de Castilla, mediante el desarrollo de sus propias instituciones, ya existentes, o incluso innovando, con la creación de la Diputación en el último tercio del siglo XVI, eludiendo el claro proceso de “castellanización” al que se vio sometido el reino tras su conquista.



Martín de Azpilcueta

Esto provocaría, desde fecha temprana, el enfrentamiento entre la corte y el reino, entre lo que podríamos denominar una postura “pactista” del segundo, frente al realce de la voluntad decisoria y decisiva del monarca en la primera. Un enfrentamiento político que siempre estuvo presente, como también lo estuvo, de una u otra manera en toda la Europa moderna. En

este sentido el siglo XVI, en especial su segunda mitad, es el momento en el que las instituciones navarras dieron pasos fundamentales en su desarrollo asentando buena parte de sus principios políticos posteriores. Cuando el canonista navarro Martín de Azpilcueta recordaba que “el reino no es del rey sino de la comunidad y la misma potestad regia, por derecho natural es de la misma comunidad” no hacía sino reproducir los dictados que la escolástica española defendería durante toda la centuria con hombres como Vitoria, Suárez o Mariana. Y así lo recordaban las Cortes de 1556, en la petición de un reparo de agravio al afirmar que “este reino comenzó a pertenecer al rey por elección del reino; y que los fueros de él fueron ordenados entre el rey y el reino por manera de contrato obligatoria de ambas partes” o las de Tudela de 1549: “los fueros son un contrato de entre el rey y el reino, guardado y cumplido por todos los reyes que ha habido en él después que Navarra es reino y con las dichas condiciones y contrato fue levantado el rey y con ellas lo aceptó el rey Católico”.

Llegado el siglo XVII y con él los proyectos reformistas del conde-duque de Olivares, comenzamos a vislumbrar serias divergencias entre reino y corte. Como recordaba José de Moret en la dedicatoria de sus *Anales del Reino de Navarra*: “El poder soberano de los reyes es corriente caudalosa que con el curso antes crece que mengua, y va desmoronando las riberas y ensanchando madre”. De hecho el escaso respeto de los virreyes por el cumplimiento de la legislación del reino, provocó no pocas disputas. Es más, cabe sospechar que la detención de Miguel de Iturbide en 1647 y su posterior muerte en prisión junto con los conspiradores secesionistas de Aragón, fuera una muestra del alto grado de divergencia al que habían llegado los navarros y sus virreyes, objeto de las principales críticas por parte de la Diputación. Pero al mismo tiempo, y casi por las mismas fechas, las Cortes de Olite de 1645 lograban que la unión a Castilla quedase definida como “equeprincipal”, en lo que después se interpretó como la existencia de Navarra como reino “propio” y diferenciado. A su vez, las diferentes reuniones tenidas en el Seiscientos lograron la aprobación de una serie de expedientes que fueron el núcleo del desarrollo posterior de una hacienda del reino administrada por la joven Diputación, rompiendo el precario equilibrio institucional.

La adhesión de Navarra a Felipe V, libró al reino de la aplicación inmediata de los Decretos de Nueva Planta que tanto afectaron a los territorios aragoneses. Pero tras la guerra de Sucesión no se vio libre de la actividad “legiferante” de la corte, que dejaba traslucir un vieja disputa entre los defensores de una monarquía limitada por instituciones intermedias y la de los partidarios del absolutismo real, es decir, de una monarquía que estuviera por encima del derecho positivo. En interpretación de Floristán las disputas que caracterizaron el siglo XVIII, no fueron tanto un intento de recuperación de los monarcas del poder perdido durante la crisis del siglo XVII, como el deseo de introducir una serie de reformas que chocaban no tanto con los intereses del reino como con las formas. Y es verdad; pero detrás de todo ello había también un evidente problema constitucional: ¿cómo adecuar la legislación del reino con los cambios necesarios? Para los

Borbones, y sobre todo para Carlos III y Carlos IV el reino y sus instituciones eran un problema. De ahí que llegara a replantearse de nuevo una vieja cuestión. ¿Fue la de Navarra una unión principal con Castilla? Entonces el reino debía conservar sus leyes y derechos, algo perfectamente asumible, pues como defendía en 1777 en un memorial un letrado pamplonés, citado por Floristán, “dentro de un Estado hay o caben todavía otros más pequeños estados diferentes”, y “aunque [a] todos ligue y rija la constitución o la razón del cuerpo universal”, la diversidad de sociedades era algo querido por Dios. ¿Fue una unión “accesoria”, como sostenían los fiscales de Castilla? Entonces Navarra debía gobernarse según las leyes generales para toda la Monarquía. De lo contrario, recordaba el virrey en las Cortes de 1780-81, el reino ponía en duda la “suprema autoridad” del rey y destruía “la elemental máxima que hace dependientes las leyes en su origen, progresos y duración del puro beneplácito real”. Las palabras que se cruzaron los diputados y los ministros no quedaron en eso, sino que dieron lugar a una profunda crisis en la que los diez últimos años del gobierno de Carlos IV fueron su punto de inflexión. Unos años en los que comienzan a vislumbrarse dos posturas entre las elites gobernantes navarras: la de aquellos dispuestos a aguantar los envites de la administración, esperando que una crisis de gobierno permitiera la conservación de los fueros y de las instituciones sin cambios; y la de quienes abogaban por una profunda transformación del organigrama institucional del reino. Los avatares de la guerra de la Independencia frenaron un debate que solo hallaría solución tras los trágicos acontecimientos de los siguientes tres decenios del siglo XIX.

## BIBLIOGRAFÍA

### Trabajos generales

BURGO, J. del, *Historia general de Navarra. Desde los orígenes hasta nuestros días*, Madrid, Rialp, 1992, 3 vols.; FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., “La Historia de Navarra en la Edad Moderna (1512-1750)” en *Príncipe de Viana. Primer Congreso General de Historia de Navarra. Ponencias*, Anejo 6, 1987, pp.167-193; FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., *La monarquía española y el gobierno del reino de Navarra (1512-1808)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1991; FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., *Historia de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1994; FLORISTÁN IMÍZCOZ, José M., “Entre la casa y la corte. Una aproximación a las élites dirigentes del Reino de Navarra (siglos XVI-XVIII)” en IMÍZCOZ, J.M. (ed.), *Elites, poder y red social. Las élites del País Vasco y Navarra en la Edad Moderna*, Vitoria, 1996, 175-191; FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., “¿Conquista o restauración? La incorporación de Navarra a la Monarquía española” en *Hispania*, LIX/2, 1999, 457-491; LACARRA, José M<sup>a</sup>, “Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada” en *Príncipe de Viana*, XXIV, 1963, 231-248; LALINDE ABADÍA, J., “El sistema normativo navarro” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 40, 1970, pp.85-108; MARTIN DUQUE, A.J., *Signos de identidad histórica para Navarra*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1996; OLAECHEA, R., *El reino de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona, 1980; OSTOLAZA, M<sup>a</sup> Isabel, *Gobierno y administración de Navarra bajo los Austrias (siglos XVI-XVII)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999; RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones de Navarra con la administración central (1778-1808)*, Pamplona, Diputación Foral de Navarra-CSIC, 1974; RODRÍGUEZ GARRAZA, R., “Navarra y la Administración central (1637-1648)” en *Cuadernos de*

*Historia Moderna*, 11, 1991, pp.149-176; SALCEDO IZU, Joaquín et al., *Historia de Navarra. IV. Instituciones II*, Pamplona, Herper, 1990; VÁZQUEZ DE PRADA, V. et al., *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona, 1986; VV.AA., *Gran Atlas de Navarra*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1986; VV.AA., *Gran Enciclopedia de Navarra*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1990; VV.AA., *475 aniversario de la Conquista de Navarra: Jornadas históricas*, en *Cuadernos de Sección. Historia-Geografía*, 11, 1989, 7-120. ZABALZA, A. et al., *Navarra 1500-1850 : (trayectoria de una sociedad olvidada)*, Pamplona, Ediciones y Libros, 1994.

### **Virreyes**

GALLASTEGUI, J., *Navarra a través de la correspondencia de los virreyes (1594-1648)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1990; GALLASTEGUI, J., "D. Miguel de Iturbide y Navarra en la crisis de la monarquía hispánica (1635-1648)" en *Cuadernos de Historia Moderna*, 11, 1991, 177-194; IDOATE, Florencio, *Esfuerzo bélico de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, Institución Príncipe de Viana, 1981; SESÉ ALEGRE, J. M. – MARTÍNEZ ARCE, M.D., "Algunas precisiones sobre la provisión del virreinato de Navarra en los siglos XVII y XVIII" en *Príncipe de Viana*, 203, 1994, 551-578; SOLA LANDA, M.T., "El virrey como interlocutor de la Corona en el proceso de convocatoria de Cortes y elaboración de las leyes de Navarra (s.XVI-XVII)" en *Huarte de San Juan*, 3-4, 1996-1997, 85-104; SOLA LANDA, M.T., *El virreinato de Navarra en la etapa de los Austrias. Gobierno político y administración (siglos XVI-XVII)*, Tesis doctoral inédita. Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 1997.

### **Consejo Real**

FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L.J., "El Consejo Real de Navarra entre 1494-1525" en *Príncipe de Viana, Anejo 2*, 1986, I, 165-180; MARTÍNEZ ARCE, M.D., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVII*, Tesis Doctoral inédita, Universidad de Navarra, Pamplona, 1994; MARTÍNEZ ARCE, M.D., "Una larga historia. Vicisitudes de la sede del Consejo Real de Navarra en Pamplona" en *Príncipe de Viana*, 214, 1998, 393-411; OSTOLAZA, I., "El Consejo Real de Navarra en los siglos XVI y XVII: aspectos administrativos y tramitación documental" en *Huarte de San Juan. Geografía e Historia*, 3-4, 1996-97, 105-163; SALCEDO IZU, Joaquín, *El Consejo Real de Navarra en el siglos XVI*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1964; SALCEDO IZU, Joaquín, "Historia del derecho de sobrecarta en Navarra" en *Príncipe de Viana*, 30, 1969, pp.255-263; SESÉ ALEGRE, J.M., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona, Eunsa, 1994.

### **Cámara de Castilla**

BALTAR RODRÍGUEZ, J.F., *Las Juntas de gobierno de la monarquía hispánica (s.XVI-XVII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; DELGADO BARRADO, J.M., "La Cámara de Castilla: fuentes legislativas para un estudio institucional (1442-1759)" en *Hispania*, 1992, 180, 59-81; DIOS, S. de, *Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474-1530*, Valladolid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

### **Cortes**

ARVIZU, F. de, "Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna (Estudios desde la perspectiva de la Corona" en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*, Valladolid, 1989, 593-633; ARVIZU, F. de, "Sanción y publicación de leyes en el reino de Navarra" en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XLII, 1972, 733-744; CABREIRA BOSCH, M<sup>a</sup> I., "El poder legislativo en la España del siglo XVIII" en ARTOLA, M.

(ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV*, Madrid, 1982, 187-268; DÍAZ, Javier, *Las Cortes de Navarra de 1652-1654*, Memoria de Licenciatura inédita. Universidad de Navarra, 1986; GARCÍA MIGUEL, V., *Las Cortes de Navarra de 1642*, Memoria de investigación inédita. Universidad de Navarra, 1988; FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., “Repercusiones de la rebelión y guerra de Cataluña en Navarra. Las Cortes de Pamplona de 1642” en *Primer Congrès d’Historia MODerna de Catalunya. II*, Barcelona, 1984, 182-187; FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., “Las Cortes de Navarra después de la conquista. Renovación e innovación institucional en el siglo XVI” en *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrès d’Historia Institucional*, Barcelona, 1991, 329-340; FLORISTÁN IMÍZCOZ, José M., “Aproximación a una élite dirigentes provincial: el ‘brazo militar’ en las Cortes de Navarra, 1757-1817, *Congreso sobre la Burguesía española*; FORTÚN, L.J. (ed.), *Actas de Cortes de Navarra (1530-1829)*, Pamplona, 1991; GONZÁLEZ ANTÓN, Luis, *Las Cortes en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI, 1989; HUICI GOÑI, M<sup>a</sup> Puy, *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, Rialp, 1963; HUICI GOÑI, M<sup>a</sup> Puy, “La voz popular en las Cortes de Navarra” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXI, 1961, 401-417; *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco*, en *Cuadernos de Sección. Derecho*, n<sup>o</sup>6, 1989, 13-438; SALCEDO IZU, Joaquín, “Contrafueros y reparos de agravios” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 39, 1969, 763-775; SÁNCHEZ BELLA, I. et al, *Fuero Reducido de Navarra (Edición crítica y estudios)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1989, 2 vols.; VÁZQUEZ DE PRADA, V. – FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., “The Relationship of the Kingdom of Navarre to the Central Government in the Eighteenth Century: The Struggle for the Legislative Power” en *Parliaments, Estates and Representation*, 9, n<sup>o</sup>2, 1989, 123-135; VÁZQUEZ DE PRADA, V. et al., “Relaciones de Navarra con el Gobierno central en el siglo XVIII. La pugna por el ejercicio del poder legislativo” en *Actas del Coloquio Internacional Carlos III y su tiempo*, Madrid, Universidad Complutense, 1991, 997-1019; VÁZQUEZ DE PRADA, V. (dir.) – USUNÁRIZ GARAYOA, J.M. (coord.), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa*, Pamplona, Eunsa, 1993, 2 vols.

### Diputación

SALCEDO IZU, Joaquín, *La Diputación del reino de Navarra*, Pamplona, 1969; SALCEDO IZU, Joaquín, *Atribuciones de la Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, Institución Príncipe de Viana, 1974.

### Cuestiones hacendísticas

ARIZCUN CELA, A., “La Historia Económica en Navarra 1700-1850. El estado de la cuestión y propuestas de líneas de investigación” en *I Congreso de Historia de Navarra de los siglos XVIII, XIX y XX*, 1988, 179-201; ARTOLA, M., “La Hacienda real de Navarra en el Antiguo Régimen”, en *Saioak*, III, 1979, 205-226; ARTOLA, M. “La Hacienda real de Navarra en el Antiguo Régimen” en *Hacienda Pública Española*, n<sup>o</sup>55, 1978, 131-146; ARTOLA, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982; BARRENECHEA, J.M., “Valentín de Foronda en Navarra y el proyecto de traslación de aduanas de Berriechea y Zarigaiz (1781)” en *I Congreso de Historia de Navarra. Príncipe de Viana*, Anejo 9, 203-229; BARTOLOMÉ, C., “Cuarteles y alcabalas en Navarra (1513-1700)” en *Príncipe de Viana*, XLV, 1984, 561-594; BARTOLOMÉ, C., “Datos sobre cuarteles y alcabalas en Navarra (1513-1700) en *Príncipe de Viana*, XLVI, 1985, 145-204; BARTOLOMÉ, C., “Las tablas de Navarra (1513-1700)” en *Príncipe de Viana*, n<sup>o</sup>193, 1991, 139-162; BARTOLOMÉ, C., “Aproximación al estudio del gasto de la Hacienda Real de Navarra, 1513-1700” en *Príncipe de Viana*, 1991, n<sup>o</sup>194, 73-82; GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario, “Los ingresos de la Hacienda Real en Navarra (siglos XVI-XVII) en *Haciendas Forales y Hacienda Real: homenaje a D. Miguel Artola y*

D. Felipe Ruiz Martín, Bilbao, Universidad del País Vasco, 195-206; GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario, "Orígenes, evolución y crisis de una Hacienda Foral: Navarra, 1642-1820" en *Boletín del Instituto Gerónimo de Uztáriz*, nº6, 1992, 5-24; GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario, "Haciendas Forales y Reformas Borbónicas. Navarra, 1700-1808" en *Revista de Historia Económica*, nº2, 1993, 307-334; GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario, *Hacienda, Población y Precios (siglos XVI-XVIII)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1996; HUICI GOÑI, M<sup>a</sup> Puy, *La Cámara de Comptos de Navarra en los siglos XVI-XVII*, Pamplona, 1996; IDOATE, Florencio, "Notas para el estudio de la economía navarra y su contribución a la Real Hacienda (1500-1650)" en *Príncipe de Viana*, XXI, 1960, 77-129 y 275-318; OSTOLAZA, M<sup>a</sup> Isabel, "El patrimonial del rey como defensor de los intereses reales en la Corona de Navarra (s. XV-XVI)" en *Príncipe de Viana. Segundo Congreso General de Historia de Navarra*, Anejo 15, 1993, 153-164; OSTOLAZA, M<sup>a</sup> Isabel, "Las rentas del Reino de Navarra tras la conquista de Fernando el Católico" en *Actas XV Congreso de Historia de la Corona de Aragón. II*, 1997, 377-389; OSTOLAZA, M<sup>a</sup> Isabel, "La Cámara de Comptos de Navarra en la 1<sup>a</sup> mitad del siglo XVI" en *Príncipe de Viana. Tercer Congreso de Historia de Navarra*, Pamplona, SEHN, 1998 [CD-Rom]; SALCEDO IZU, Joaquín, "El sistema fiscal navarro en la Cámara de Comptos reales" en *Príncipe de Viana*, XLII, 1981, 617-638; SOLBES, Sergio, "Los servicios de las Cortes de Navarra en el siglo XVIII" en FORTEA, I. –CREMADES, C.M., *Fiscalidad y Hacienda en el Antiguo Régimen*, Las Palmas de Gran Canaria, UPLGC, 1994, 277-289; SOLBES, S., *Rentas reales de Navarra: proyectos reformistas y evolución económica (1701-1765)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999.

### Administración territorial

AICUA, A. M<sup>a</sup>, *La villa de Caparrosa a fines del Antiguo Régimen*, Memoria de Licenciatura inédita. Universidad de Navarra, 1983; ALLI ARANGUREN Juan Cruz, *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona, Gobierno de Navarra. 1989; GARRALDA, José F., *La administración municipal de Pamplona del siglo XVIII*, Tesis doctoral inédita, Universidad de Navarra, 1986, 5 vols; GORDO, O., "La aportación de los municipios navarros a la Real Hacienda en el siglo XVIII" en FORTEA, I. –CREMADES, C.M. (eds.), *Fiscalidad y Hacienda en el Antiguo Régimen*, Murcia, Universidad de Murcia, 1992, 313-321; HERNÁNDEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del valle de Salazar (1985)*; IDOATE, F., *La Comunidad del valle de Roncal*, Pamplona, 1977; IMÍZCOZ, J.M., "Comunidad, red social y élites. Un análisis de la vertebración social del Antiguo Régimen" en IMÍZCOZ, J.M. (ed.), *Elites, poder y red social. Las élites del País Vasco y Navarra en la Edad Moderna*, Vitoria, 1996, 13-50; JIMENO JURÍO, J.M., *Historia de Pamplona*, Pamplona, 1975; LASAOSA, Santiago, *El regimiento municipal de Pamplona en el siglo XVI*, Pamplona, Institución Príncipe de Viana, 1979; MARTÍN DUQUE, Ángel, *La Comunidad del valle de Salazar. Orígenes y evolución histórica*, Pamplona, 1963; TORRE, Joseba de la, *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica : financiación bélica y desamortización civil*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1991; USUNÁRIZ GARAYOA, J.M., *Nobleza y señoríos en la Navarra Moderna. Entre la solvencia y la crisis económica*, Pamplona, EUNSA, 1997; USUNÁRIZ GARAYOA, J.M., "La política de incorporación de señoríos a la Corona en la Navarra de la Edad Moderna" en *Studia Historica. Historia Moderna*, 17, 1997, 157-192; USUNÁRIZ GARAYOA, J.M., "Señores y municipios: el juicio de residencia señorial en Navarra y el control del poder local" en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVIII, 1998, 491-522; USUNÁRIZ GARAYOA, J.M., "Nuevos señoríos, nuevos señores. Navarra y la venta de jurisdicciones durante la Edad Moderna" en *Cuadernos de Investigación Histórica*, 17, 1999, 7-35; ZABALZA, A., *La villa de Aoiz en los siglos XVII y XVIII*, Memoria de Licenciatura inédita. Universidad de Navarra, 1987; ZABALZA, A., "Contribución al estudio de la administración municipal moderna en Navarra: Aoiz, 1780-1787" en *Príncipe de Viana. Primer Congreso General de Historia de Navarra. IV, Comunicaciones*

## **Ejército**

COLOMA GARCÍA, V. "Navarra y la defensa de la monarquía en los reinados de Felipe II y Felipe IV (1594-1665)" en *Príncipe de Viana*, 204, 1995, 163-182; IDOATE, Florencio, *Esfuerzo bélico de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, Diputación Foral de Navarra, 1981; IDOATE, F., "El esfuerzo militar de Navarra en el siglo XVII" en *Rincones de Historia de Navarra III*, Pamplona, Diputación Foral, 1979, 298-302; GARCÍA MIGUEL, V., "La donación de un tercio navarro para la guerra de Cataluña en 1642" en *Príncipe de Viana. Primer Congreso General de Historia de Navarra*, Anejo 4, 1988, pp.121-129; MARTINENA, J.J., *La Ciudadela de Pamplona: cuatro siglos de vida y una fortaleza inexpugnable*, Pamplona, Ayuntamiento de Pamplona, 1987.