

II NAVARRA

La consecuencia inmediata de la entrada en vigor de la Constitución gaditana sería la desaparición de la foralidad navarra y vasca. Y eso a pesar de los extraordinarios elogios que recibieron tanto el Reino de Navarra como las Provincias Vascongadas en el mal llamado “proemio” de la Constitución, que no es otra cosa que el “*discurso preliminar*” que leyó el diputado Agustín Argüelles en nombre de la comisión redactora del anteproyecto constitucional en la sesión de las Cortes constituyentes de 17 de agosto de 1811. Argüelles presentó a la Cámara la primera entrega del proyecto constitucional. En su discurso se refirió al oasis de libertad que constituía el reino de Navarra en medio del absolutismo monárquico, introducido en España desde que el duque de Anjou, Felipe V, nieto del rey Luis XIV de Francia, consiguió sentarse en el trono español a la muerte en 1700 de Carlos II, el último de los monarcas de la dinastía de los Austrias. Para los redactores de la Constitución, la “*constitución*” de Navarra “como viva y en ejercicio no puede menos de llamar grandemente la atención del Congreso. Ella ofrece un testimonio irrefragable contra los que se obstinan en creer extraño lo que se observa hoy en una de las más felices y envidiables provincias del Reino; provincia donde, cuando el resto de la Nación no ofrecía más que un teatro uniforme en que se cumplía sin contradicción la voluntad del Gobierno, hallaba éste un antemural inexpugnable en que iban a estrellarse sus órdenes y providencias, siempre que eran contra la ley o procomunal del Reino”¹.

Navarra, desde su incorporación en 1515 a la Monarquía española, había permanecido como “*reino de por sí*”, tras su unión “*eqüe principal*”² (de igual a igual) con Castilla, conservando todos

1 Tomado de las *Revista de las Cortes Generales*, número 10 de 1987, según la transcripción realizada por María Luisa Alguacil Prieto, p. 159-160.

2 El 10 de julio de 1516, en Bruselas, ante una comisión de las Cortes de Navarra, el futuro emperador Carlos V de Alemania, I de Castilla y IV de Navarra, ratificó el juramento de los fueros hecho en su nombre por el virrey duque de Nájera el 22 de mayo de dicho año, e introdujo en aquél el compromiso de que “el dicho reino [de Navarra] quede por sí y según hasta aquí ha sido usado y acostumbrado”. En 1645, las Cortes de Navarra, reunidas en Olite, proclamarán que Navarra “es reino distinto y separado en territorio, fuero y leyes”. (FORTUN PÉREZ DE CIRIZA, L.J.: *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1539)*, Libro 3, Pamplona, 1994, p. 80-81). Y en la Ley 33 del título 8, Libro I de la *Novísima Recopilación de las leyes del Reino de Navarra, hechas en sus Cortes Generales desde el año 1512 hasta el de 1716 inclusive*, publicada en 1735 y que fue coordinada por orden de los tres estados por el licenciado don Joachin de Elizondo, se dice literalmente: “La incorporación de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión eqüeprincipal, reteniendo cada una su naturaleza antigua, así en leyes como en territorio y gobierno”.

los caracteres de un Estado. Las Cortes ejercían el poder legislativo, si bien la sanción de las leyes correspondía al rey que las promulgaba decretando “hágase como el Reino lo pide”. La función ejecutiva correspondía al virrey, en nombre del rey, auxiliado por el Consejo Real. Este, a su vez, era el tribunal supremo del reino, si bien cuando se trataba de administrar justicia era presidido por su “regente” y no por el virrey. En el siglo XVI surge la Diputación del Reino, nombrada por las Cortes, con el fin de velar por el respeto a los fueros y leyes del reino por parte del virrey y sus funcionarios. En caso de que aquél hiciera caso omiso de la reclamación, el contrafuero se inscribía en el “cuaderno de agravios” que la Diputación debía presentar a las Cortes en el momento en que éstas volvieran a reunirse. El reino contaba con un instrumento muy eficaz para conseguir la reparación de los agravios, pues mientras no hubiera una total satisfacción no entraban las Cortes a discutir la cuantía del “servicio” o “donativo” de carácter voluntario destinado a satisfacer los gastos de la Corona en Navarra. En el siglo XVIII, la Diputación comenzó a recibir de las Cortes el encargo de ocuparse de tareas administrativas, como la construcción de los caminos reales o el cuidado de los montes entre otras. De no haber desaparecido el reino en 1836, la Diputación habría acabado por convertirse en el gobierno de Navarra, mientras el Consejo Real se hubiera circunscrito exclusivamente a sus funciones judiciales, transformándose en el Tribunal Supremo. Las Cortes dictaban las normas precisas para la exacción del servicio o donativo, de cuya recaudación se ocupaba la Diputación del Reino y cuya administración para su aplicación a los gastos de la Corona en Navarra correspondía a la Cámara de Comptos Reales, que fiscalizaba a su vez las cuentas de la Corona. En la facultad de las Cortes de dictar las rudimentarias normas tributarias para recaudar el servicio o donativo se encuentra el origen de la actual autonomía tributaria de Navarra. El reino acuñaba su propia moneda y las aduanas le separaban en el terreno económico de los demás reinos de la Monarquía. Las ordenanzas y demás disposiciones gubernativas dictadas por el rey, previo acuerdo del Consejo de Castilla, eran de aplicación a Navarra siempre que el Consejo Real, previo informe favorable de la Diputación del Reino, les diera “sobrecarta” por no ser contrarias a los fueros y leyes del reino.

Consecuencia de la incorporación a la Corona de Castilla – que no a Castilla- había sido la derogación de “facto” de la ley sucesoria establecida en el Fuero General. En 1515, Fernando el Católico, al decidir que a su muerte heredaría el reino de Navarra su

hija Doña Juana, y su nieto Carlos, el futuro emperador, y quienes en lo sucesivo fueren titulares de los reinos de Castilla, León, Granada, etc. (conglomerado al que se dio en llamar “Corona de Castilla”), no pretendía otra cosa que garantizar la indisolubilidad de la unión de Navarra a la Monarquía española, evitando que pudieran separarse ambas coronas en el caso de que se produjera un distinto llamamiento sucesorio si la ley castellana no coincidía con los preceptos del Fuero General de Navarra. Asimismo, quedaron sin efecto las normas forales que prohibían a los reyes navarros hacer la guerra o firmar la paz sin acuerdo de las Cortes del reino. Otra de las consecuencias de la incorporación a la Monarquía española, afectaría a la política exterior, que dejó de quedar residenciada en las Cortes navarras por cuanto se trataba de una facultad que excedía del ámbito del reino y se ejercía muy directamente por el rey común, empeñado en la defensa de la fe católica y en la extensión y mantenimiento del vasto imperio español. Por último, los fueros y leyes del reino garantizaban a los navarros un amplísimo haz de derechos políticos, que en su mayoría formarán parte más adelante de las declaraciones universales de derechos fundamentales de los ciudadanos. Muchos de ellos se hallaban plasmados en el Fuero General de 1237, auténtica constitución histórica de Navarra, fruto de un pacto de recíproca lealtad entre el rey y el reino, derivado a su vez del pacto originario constituyente de la monarquía navarra tras la caída de la monarquía visigoda ante el irrefrenable impulso de la invasión árabe³.

En suma, si la calificación de un sistema político como “*constitucional democrático*”, según el profesor Loewestein⁴, depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder se encuentra distribuido entre los *detentadores* (sic) del poder y por medio de las cuales éstos están sujetos al control de los destinatarios del mismo, habría que llegar a la conclusión de que el régimen político navarro podría calificarse como “democrático constitucional”. Pero sería una clamorosa hipérbole, porque la democracia como régimen político donde los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante sufragio universal y directo nada tiene que ver con el régimen estamental o clasista propio del Antiguo Régimen, en el que la representación se atribuía a los brazos o estamentos (alto clero,

³ Sobre las consecuencias de la unión real de Castilla y Navarra véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona, 1968, capítulos I y II, p. 17-83.

⁴ LOEWESTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, (Barcelona, 1965, p. 149).

militar o nobiliario y universidades o pueblos). Esto situaba a los dos primeros en una posición prevalente frente al estamento popular. En el Antiguo Régimen, derrocado por la Revolución liberal, la desigualdad y el privilegio estaban protegidos por el ordenamiento jurídico. No obstante, si es bien cierto que el régimen histórico del reino de Navarra no podía considerarse democrático, sí le cabe el calificativo de constitucional en la medida en que el rey no sólo no podía imponer de forma arbitraria su voluntad ni disfrutaba de un poder absoluto, sino que el reino poseía instrumentos jurídicos eficaces para que el ejercicio del poder político se llevara a cabo con respeto a los fueros y leyes del reino.

Pues bien, a pesar de los grandes elogios de los padres de la Constitución de 1812 hacia un reino que había logrado resistir con éxito los abusos del poder absolutista, los constituyentes no vacilaron a la hora de aplicar la guadaña centralizadora al reino de Navarra, reduciéndolo a la condición de mera “provincia” sin dar siquiera la posibilidad a sus instituciones representativas de pronunciarse.

Ocupado su territorio por las tropas francesas durante la Guerra de la Independencia, la aplicación de la Constitución no se produciría hasta la liberación de Pamplona ocurrida a finales de 1813. Tan pronto como el ejército anglo-español, mandado por el Conde de España, desfiló por las calles de la capital navarra, se nombró al jefe político y se instaló la Diputación provincial. Pero su existencia sería efímera, porque Fernando VII, una vez libre del cautiverio al que había sometido el emperador Napoleón a la Familia Real en 1808, tan pronto como regresó a España procedió a derogar en 1814 la Constitución, aunque con el compromiso –que no cumplió– de desterrar el absolutismo. La vuelta al orden anterior suponía el inmediato restablecimiento del estatus jurídico-político de Navarra como “reino de por sí”. Mas por desgracia, a partir de ese momento, la pervivencia del reino quedaba vinculada a la causa absolutista.

En 1820, el golpe militar del entonces coronel Riego, que sublevó a las tropas destinadas a combatir la secesión de los territorios americanos cuando estaban a punto de embarcarse en Las Cabezas de San Juan (Sevilla), obligó a Fernando VII a restablecer la Constitución de 1812, lo que trajo consigo la supresión del reino navarro por segunda vez. Pero en esta ocasión la restauración del régimen constitucional no sería pacífica. Los “realistas”, es decir, los partidarios del Antiguo Régimen tratarían de restablecer a Fernando VII en sus poderes absolutos por la fuerza de las armas.

La contienda civil se decidió en 1823 gracias a la intervención a favor de los realistas de los llamados “Cien mil hijos de San Luis”, enviados por el rey francés Luis XVIII, que “liberaron” a Fernando VII, que estaba en poder de los constitucionalistas en Cádiz⁵. Volvieron de nuevo las antiguas instituciones navarras, que perdurarán hasta su definitiva desaparición en 1836. El 13 de agosto un grupo de sargentos de la guardia real, secuestró a la reina María Cristina, viuda de Fernando VII, mientras asistía a una función de teatro en el Real Sitio de la Granja. Exigieron a la aterrorizada reina gobernadora la firma de un Real Decreto de restablecimiento la Constitución de 1812, que sería sustituida por una nueva Constitución promulgada por el 17 de junio de 1837, también de marcado carácter centralista. Y ya no hubo vuelta atrás⁶

5 Sobre el fin del trienio constitucional véase Pedro J. RAMIREZ: *La desventura de la libertad*, Madrid, 2014.

6 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, ob. cit., capítulo III -*La Constitución española y los fueros*- (p. 87 a 110) y capítulo V -*La desaparición del régimen foral*- (p.129-148). Sobre los estertores del Antiguo Régimen y el triunfo en Navarra de la Revolución liberal véase Rodrigo RODRIGUEZ GARRAZA, “*Navarra de reino a provincia (1928-1841)*”, Pamplona, 1968. También María Cruz MINA APAT: *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, 1981; Sagrario MARTINEZ BELOQUI: *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona, 1999 y Antonio MARTINEZ TOMAS: *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, San Sebastián, 2014. Tanto en la obra de María Cruz Mina como en la de Antonio Martínez Tomás se pone en cuestión la naturaleza paccionada de la Ley de 1841.

