La geopolítica napoleónica en relación con el País Vasco y Navarra* .

Fernando Mikelarena Peña
Dpto. Ciencias de la Documentación e Historia de la Ciencia
Universidad de Zaragoza

RESUMEN: En este artículo se repasa la geopolítica napoleónica en relación con el País Vasco y Navarra desde 1807.

PALABRAS CLAVE: Navarra, Provincias Vascongadas, Fueros, Asamblea de Bayona, Constitución de 1808, Geopolítica, Imperio Francés, Napoleón Bonaparte.

ABSTRACT: This article reviews the Napoleonic geopolitical relationship with the Basque Country and Navarre from 1807.

KEYWORDS: Navarre, Basque Provinces, Fueros, Assembly of Bayonne, Constitution of 1808, Geopolitical, French Empire, Napoleón Bonaparte.

1. INTRODUCCIÓN.

En este artículo se repasa la evolución de la geopolítica napoleónica en relación con el País Vasco y Navarra entre 1807 y 1812. Tras un primer planteamiento de inclusión de aquellos territorios en los proyectos de anexión de los territorios al norte del Ebro, en una segunda fase, que se corresponde con el proyecto constitucional napoleónica para España, se propondrá la conveniencia del mantenimiento del marco foral privativo de aquellos territorios dentro de la monarquía regida por José I. En una tercera etapa, el regreso a una solución de anexión convivirá con un respeto relativo a las instituciones forales vasconavarras.

2. LOS PRIMEROS PLANTEAMIENTOS DE ANEXIÓN.

A partir de 1806, establecido desde 1804 el Imperio, la estrategia geopolítica de Napoleón rompió con la mantenida durante el Consulado, de creación de repúblicas

* Artículo recibido el 22 de abril de 2013. Aceptado el 22 de julio de 2013.

satélites mantenida durante el Consulado, apostándose ahora por la anexión pura y simple. Si entre 1795 y 1806 fueron creadas varias de aquellas repúblicas (la República Bátava entre 1795 y 1806, la República Cisrenana entre 1797 y 1801, la República Helvética entre 1798 y 1803, la República Cispadana entre 1796 y 1797, la República Transpadana o Lombarda entre 1796 y 1797, la República Cisalpina entre 1797 y 1802, la República Ligur entre 1797 y 1805, la República de Lucca entre 1799 y 1805, la República Romana entre 1798 y 1799 y la República Partenopea en 1799), posteriormente fueron anexionados la República Ligur (en 1805), Venecia (en 1806), Toscana (en 1807), los Estados Papales (en 1809), Holanda (en 1810), etc¹. Mientras las repúblicas hermanas tenían un mayor o menor grado de autonomía, siendo administradas por las élites locales, los territorios anexionados después fueron tratados como ocupados y gobernados, por consiguiente, por militares franceses y estando los civiles autóctonos en situación de total supeditación².

En relación con España, en 1807-1808 Napoleón y la cúpula militar a su servicio plantearon en diversas ocasiones la separación de España de los territorios al norte del Ebro, comprendiendo las Provincias Vascongadas, Navarra, Aragón y Cataluña.

El tratado de Fontainebleau de 27 de octubre de 1807, firmado por parte española por Izquierdo, el ministro plenipotenciario de la confianza de Godoy y navarro de origen, ya señalaba, a la vez que la partición de Portugal en tres porciones (el Norte se reserva para el Rey de España, calificado en el texto por uno de sus títulos el de Rey de Etruria; el Sur se daba a Godoy, valido de Carlos IV; y el resto de Portugal quedaba de momento sin decidir hasta que la situación se normalizara, posponiéndose igualmente el reparto del imperio colonial portugués), que Napoleón salía garante al rey español “de la posesión de sus estados del continente de Europa situados al mediodía de los Pirineos”³. Ese propósito de Napoleón en relación con los territorios españoles al norte del Ebro en 1807 también se recoge en la correspondencia de su ministro Talleyrand⁴.

¹ S. Woolf, *La Europa Napoleónica*, Barcelona, Crítica, 1992, pp. 70-76.

² *Ibidem*.

³ A. del Cantillo, *Tratados, convenios y declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón desde el año de 1700 hasta el día puestos en orden e ilustrados muchos de ellos con la historia de sus respectivas negociaciones*, Madrid, 1843, pp. 710-711.

⁴ P. Conard, *Napoléon et la Catalogne, 1808-1814. La captivité de Barcelone (Février 1808-Janvier 1810)*, París, 1909, p. 35.

Tras el comienzo de la entrada en España de las tropas francesas a principios de febrero de 1808 en virtud de aquel tratado, las pretensiones geopolíticas francesas volvieron a corroborarse en las negociaciones bilaterales mantenidas entre el ministro español Izquierdo y los ministros del Imperio. El 24 de febrero Izquierdo remitía a Godoy un comunicado de 18 puntos entregado por la diplomacia francesa, inicialmente pensado para que se remitiera directamente a los reyes de España sin conocimiento de Godoy, en el que aquél exigía “la cesión de toda la orilla izquierda del Ebro hasta los Pirineos” con el fin de “garantizar a toda costa la lealtad española”⁵. Acerca de esas exigencias diría Godoy en sus memorias: “Aún sobrado, como Su Majestad Imperial podía hallarse, de antecedentes históricos y de razones políticas para añadirlas al Imperio (las provincias fronterizas), o establecer al menos entre las dos naciones una potencia neutra que fuese un valladar entre una y otra, se limitaba a indicar un cambio favorable a las dos partes, que era ceder el Portugal entero contra un equivalente en las provincias fronterizas de la Francia”⁶.

En marzo de 1808 Napoleón habría insistido en la exigencia mencionada. El navarro Juan Escoiquiz narra que el 28 de marzo, cuando Madrid estaba rodeado ya del ejército francés y el embajador francés se negaba a reconocer a Fernando VII, reteniendo el duque de Berg a los padres de éste, los miembros del Consejo privado del monarca recién entronizado tuvieron noticia de un correo privado enviado por Izquierdo a Godoy y fechado en París el 24 de marzo⁷. En él se revelaba el proyecto de tratado propuesto por Napoleón a aquél en el que se incluía “que se cediesen a la Francia las provincias situadas a la orilla izquierda del Ebro, cediendo la Francia en compensación a la España el Reyno de Portugal, o en caso que esto no se arreglase, que exigiendo la circunstancia de estar la Francia en posesión de Portugal por derecho de conquista, tener la comunicación libre con él, se le concediese una vía militar desde su frontera hasta dicho Reyno. Se infería también de uno de los artículos de la nota, que el gobierno

⁵ M. A. Calatayud Arinero, *Eugenio Izquierdo de Rivero y Lezáun (1745-1813). Científico y político en la sombra*, Madrid, Museo Nacional de Ciencias Naturales/Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009, p. 161.

⁶ *Memorias de Don Manuel Godoy: príncipe de la Paz, ó sea cuenta dada de su vida política; para servir a la historia del reinado del Señor Don Carlos IV de Borbon*, Madrid, 1965, pp. 275-276. Citado por I. Estornés Zubizarreta, “Descripción del País Vasco ...”, p. 700.

⁷ J. Escoiquiz, *Idea sencilla de las razones que motivaron el viage del Rey D. Fernando VII a Bayona en el mes de abril de 1808, dado al público de España y de Europa*, Madrid, 1814, pp. 13-16.

francés se interesaba particularmente, en que se le cediese la Navarra”⁸. En efecto, dicha carta se reproduce como apéndice en la obra de Escoiquiz, viéndose que Izquierdo había comunicado en las conversaciones al Príncipe de Benevento, interlocutor francés en aquéllas, lo siguiente: “He añadido: no podré yo firmar la entrega de Navarra, por no ser el objeto de execración de mis compatriotas, como sería, si constase que un navarro había firmado el tratado en que la entrega de la Navarra a Francia estaba estipulada”⁹. Y acto seguido añadía: “En fin, he insinuado, que sino había otro remedio podría erigirse un nuevo reino, o virreynato de Iberia, estipulando, que este reino o virreynato no recibiese otras leyes, otras reglas de administración, que las actuales, y que sus naturales conservasen sus actuales fueros y exenciones. Este reino o virreynato podría darse al Rey de Etruria, o a otro Infante de Castilla”¹⁰.

Justamente unas semanas antes, el 11 de marzo de 1808, el subcomisario de Marina había elevado al ministro de Marina francés una memoria sobre el puerto de Pasajes en la que, tras la descripción de dicho puerto, hay una descripción económica de las fábricas de hierro y de las bosques de las provincias vasconavarra en la que se mencionan incluso las almadías del Ebro¹¹.

Un artículo de hace pocos años, al hilo de un análisis sobre las raíces del tópico retórico de “la Polonia del mediodía” aplicado a España en la época de la Primera República española, subrayaba la dimensión de estos proyectos afirmando que las intenciones de Napoleón en Fontainebleau y a principios de 1808 demuestran que el emperador hablaba ya “sin rebozo de la constitución de una «Marca Hispánica», es decir, de la anexión al Imperio de las provincias «transiberinas», o al menos de la constitución de una «potencia neutra» entre los Pirineos y el Ebro”, añadiendo que no sólo Godoy, sino que incluso “camino de Bayona, Fernando y su camarilla contemplaban sin rubor la posibilidad de salir del paso con la cesión de las regiones del Ebro”¹².

⁸ *Ibid.*, pp. 16-17.

⁹ *Ibid.*, p. 125.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 125-126.

¹¹ Publicada en *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 1926, XVII, pp. 175-193.

¹² J. Fernández-Mayoralas Palomeque, “La Polonia del mediodía: un tópico polaco en la historia española”, *Hispania*, LXII/1, 210, 2002, pp. 176-177.

3. EL PLANTEAMIENTO DE POSIBLE RESPETO AL MARCO FORAL VASCONAVARRO DENTRO DE UNA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA DE LA ASAMBLEA DE BAYONA.

Napoleón habría renunciado con su política de hecho a los proyectos de anexión de los territorios situados al norte del Ebro en marzo de 1808 cuando los acontecimientos de Aranjuez le determinaron a preferir la solución más conforme a sus intereses familiares y a su concepción favorita del Imperio federativo conformando el reino de España como un estado dependiente del Imperio gobernado por su hermano José¹³. Tras las abdicaciones de Bayona el 5 de mayo de 1808, los derechos sobre la Corona Española recayeron sobre el emperador, quien el 6 de junio publicó el decreto de nombramiento de su hermano mayor como Rey de España, que juró la Constitución de Bayona el día 7 ante la propia Junta de Bayona. En relación con el País Vasco y Navarra, la estrategia napoleónica, concretada en la Constitución que saldría de la Asamblea de Bayona, defendería ahora un posible respeto al marco foral vasconavarro dentro de una monarquía constitucional española de tintes liberales, siempre y cuando unas Cortes españolas lo estimasen conveniente.

La Asamblea de Bayona, que transcurrió entre el 15 de junio y el 7 de julio de 1808, periodo en el que se celebraron una docena de sesiones, y a la que asistieron unos 65 diputados al principio y unos 91 al final (de un elenco constituido inicialmente por 150 representantes de los tres estamentos tradicionales de toda España), estuvo presidida por el navarro Miguel José de Azanza¹⁴, actuando de secretario el vizcaíno Mariano Luis de Urquijo¹⁵.

¹³ P. Conard, *op. cit.*, p. 36.

¹⁴ Nacido en Aoiz en 1746, cursó sus primeros estudios en Pamplona y Sangüesa. Partió a los 17 años hacia La Habana y más tarde a Veracruz y Nueva España (México), en compañía de su tío, José Martín de Alegría, alto funcionario del Estado y director de la Compañía Guipuzcoana de Caracas. En 1768 trabajó como Secretario Inspector General de Nueva España. Posteriormente entró como cadete en el regimiento de Lombardía, ascendiendo a alférez en 1774. Secretario del Marqués de la Torre, Capitán general de la isla de Cuba, ascendería con él a capitán en el sitio de Gibraltar de 1781, acompañándole también a San Petersburgo, al ser nombrado embajador en Rusia. Posteriormente, trabajaría como encargado de negocios en Berlín. Vuelto a España, ejerció funciones de intendencia en el Ejército, siendo Intendente de Toro y Salamanca en 1788 y de Valencia en 1789. Ministro de la Guerra en 1793, fue destituido por Godoy. Intendente militar en la campaña del Rosellón en 1793, ese año ingresó en la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País como socio benemérito. A los 52 años fue nombrado Virrey de Nueva España, donde abortó la llamada "Conspiración de los Machetes". Regresó a España en 1800 para ocupar el puesto de consejero de Estado hasta que fue desterrado por Godoy. Tras el motín de Aranjuez, en 1808 fue nombrado ministro de Hacienda de Fernando VII. Fue un altísimo cargo de la administración de José Bonaparte quien lo nombró sucesivamente Ministro de Indias, de Justicia y de Asuntos Eclesiásticos y Asuntos Exteriores, así como duque de Santa Fe y caballero del Toisón. Presidió la Junta de Notables que

En relación con los fueros vasconavarros, el texto final de la Constitución de Bayona era ambivalente. Por un lado, conformaba unas Cortes para el conjunto de la monarquía de carácter estamental cuyo tercer estado estaba integrado parcialmente por diputados de designación territorial por las provincias o por las ciudades, sin que hubiera ninguna alusión al reino navarro o a las provincias exentas y a sus Cortes o Juntas Generales dotadas de potestad legislativa en el caso navarro o reglamentaria en el caso vascongado. Asimismo, en lo que toca al orden judicial se disponía que los territorios de la monarquía se gobernarían por un solo código de leyes civiles y criminales y que la administración de justicia se fundamentaría en una planta única, ignorándose el hecho de que Navarra dispusiera de un derecho y de una administración de justicia propios. Lo mismo sucedía en materia hacendística, al disponer que el sistema de contribuciones, fuera el mismo para todo el Reino y suprimir las aduanas interiores entre partidos o provincias¹⁶. A pesar de todo, se incluía asimismo en su artículo 144 la mención de que los fueros de los cuatro territorios se examinarían “en

redactó la Constitución de Bayona. En 1810 fue enviado a París como embajador de España. Condenado a muerte en España, residió en Francia hasta su muerte en Burdeos en 1826. Cfr. E. Zudaire Huarte, *Miguel José de Azanza: Virrey de México y Duque de Santafé*, Pamplona, Diputación Foral de Navarra, Dirección de Turismo, Bibliotecas y Cultura Popular, 1981. A los 69 años publicó con Gonzalo O’Farril la *Memoria sobre los hechos que justifican su conducta política, desde marzo de 1808 hasta abril de 1814* (París, 1815) donde recoge pasajes históricos muy interesantes y justificatorios de su conducta durante la Guerra de la Independencia.

¹⁵ Nacido en Bilbao en 1769. Estudió Leyes en Madrid y Salamanca, siendo discípulo de Meléndez Valdés. Designado por Floridablanca oficial mayor de la Secretaría de Estado en 1791 pasó a ser secretario de la Embajada española en Londres en 1795-1797 y embajador en la recién creada República bávara cisalpina (Holanda) en 1797. En 1798 ingresó en la Orden de Carlos III. Fue presidente de la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País. En 1798 fue nombrado provisionalmente Ministro-Secretario de Estado por enfermedad de Saavedra, que había sucedido a Godoy en marzo. Como Ministro de Carlos IV trató de llevar a cabo diversas reformas en varios ámbitos. En 1800 fue proclamado, asimismo, junto con su padre, Padre de la Provincia de Vizcaya por sus esfuerzos en pro de ese territorio. Permitió la celebración de las Conferencias Forales vascas, que habían sido impugnadas por el Corregidor de Guipúzcoa. Tras su cese en diciembre de 1800 fue primero confinado en Bilbao y después, tras ser procesado por la Inquisición acusado de masón, fue encarcelado en Pamplona durante año y medio. A causa de su actuación en la Zamacolada de 1804, en la que efectuó labores de mediación, junto con su padre, afrontando situaciones peligrosas para ellos, que fueron fundamentales para que la revuelta no tuviera mayores consecuencias y para que los amotinados liberaran a las autoridades vizcaínas, sufrió pena de destierro. Tras la reunión de Bayona, fue nombrado el 7 de julio de 1808 por José I Ministro de Estado. Durante su mandato abolió la Inquisición y las órdenes religiosas y se creó una Junta de Instrucción pública. Fue condecorado en 1812 con el Toisón de Oro. Murió en París en 1817. Cfr. los diversos artículos de Aleix Romero Peña sobre su persona publicados en los últimos años: “Mariano Luis de Urquijo. Biografía de un ilustrado”, *Sancho el Sabio. Revista de cultura e investigación vasca*, 34, 2011, pp. 55-78; “Mariano Luis de Urquijo, testigo y protagonista involuntario del motín de la Zamacolada”, *Brocar. Cuadernos de Investigación Histórica*, 33, 2009, pp. 115-143; “la reforma del <<edificio gótico>> de España. El proyecto político de Mariano Luis de Urquijo (Bilbao, 1769-París, 1817)”, *Bidebarrieta. Revista de humanidades y ciencias sociales de Bilbao*, 23, 2012, pp. 133-142.

¹⁶ M. Galán Lorda, “Navarra ante el nuevo fenómeno constitucional: el gobierno del último Reino peninsular entre 1808 y 1814”, *Iura Vasconiae*, 8, 2011, 8, p. 287.

las primeras Cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las demás provincias y al de la nación”.

Se ha valorado que el contenido de ese artículo 144 constituía un logro en la medida en que suponía un reconocimiento de los fueros, si bien susceptibles de revisión ulterior, en un medio inicialmente desfavorable al mantenimiento de los mismos, sobre todo, si tenemos en cuenta que, al parecer, en las tres primeras versiones del texto aquéllos se suprimían expresamente o quedaban ignorados. Así, se ha remarcado que la Constitución de Bayona sería la única constitución española hasta la de 1978, que lo hace en su Disposición Adicional primera si bien sin nombrar explícitamente los territorios concernidos, en referirse a la foralidad vasconavarra. Con todo, también hay que reconocer que dicho artículo 144, al ubicar la solución al tema foral en una asamblea legislativa formada por representantes de los territorios españoles, suponía la quiebra del principio pactista, aún cuando la apelación a la conveniencia de las provincias afectadas puede ser interpretado como el resultado de una hipotética negociación entre las diputaciones y el gobierno central que incluso podía saldarse con un resultado positivo si éste último se mostraba, como lo hizo en Bayona la jerarquía del poder napoleónico, receptivo a las peticiones vasconavarras y pudiese obviamente condicionar la decisión de las Cortes que trataran del tema¹⁷.

Llegados a este punto, no hay que olvidar que la constitución de Bayona otorgaba a José I una elevada capacidad de influir en las deliberaciones y decisiones de las Cortes. Dicha constitución decretaba unas Cortes estamentales con 25 arzobispos y obispos en el estamento del clero, 25 nobles en el estamento militar y 122 miembros del estamento popular (62 diputados de las provincias de España e Indias, 30 diputados de las ciudades principales de España e islas adyacentes, 15 representantes del comercio y 15 representantes de los intelectuales). Los diputados del clero y de la nobleza serían designados discrecionalmente por el rey. Los diputados de las provincias serían elegidos con un sistema a establecer por las futuras Cortes a razón de uno por distrito de 300.000 habitantes. Los diputados de las 30 ciudades principales del reino serían nombrados por el Ayuntamiento de cada una de ellas. Los representantes del comercio y de la

¹⁷ G. Monreal Zia, *op. cit.*, pp. 272-274; G. Monreal Zia, “Los diputados vascos y navarros (El Reino de Navarra y las Provincias Vascongadas en las Cortes y en la Constitución de Cádiz)”, en J. A. Escudero, *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años*, Madrid, Espasa, 2011, v. I, pp. 351-354; I. Fernández Sarasola, *La constitución de Bayona*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 189-235.

intelectualidad serían designados por el rey de entre los propuestos respectivamente por las Juntas de Comercio y por el Consejo Real y las Universidades. Por otra parte, dichas Cortes, que se reunirían a lo menos una vez cada tres años, funcionarían con voto individualizado, esto es, para que hubiese resolución se necesitaba la pluralidad absoluta de votos tomados individualmente y no por estamentos diferenciados. De cualquier forma, dichas Cortes no se reunieron nunca y los escarceos relativos a su convocatoria nunca pasaron de ahí¹⁸.

Las razones de la inclusión del mencionado artículo 144 han sido achacadas primordialmente a las simpatías fueristas de Azanza y de Urquijo y a su influjo, sobre todo la del segundo, en tal dirección sobre Napoleón y José I, llegando a asesorar a los representantes vasconavarros que habrían actuado conjuntamente, bajo el liderazgo del vizcaíno. Se ha insistido en que tanto Azanza como Urquijo apoyaron las posturas de los representantes vasconavarros de apoyo a su régimen foral diferenciado, conteniendo las posturas de algunos delegados, como Llorente, muy contrarios al mantenimiento de los mismos¹⁹. De hecho, Urquijo señaló en las Reflexiones que elevó a Napoleón, escritas el 5 de junio para ser tenidas en cuenta a la hora de la redacción del texto constitucional, la necesidad en relación con las Provincias Vascongadas y Navarra de introducir alguna compensación en el caso de que no se tomara en consideración en aquél el régimen privativo de dichos territorios²⁰. Hay que tener en cuenta la importancia de las mediaciones personales en la tramitación del texto constitucional bayonés por cuanto éste “no fue el resultado de una deliberación y menos aún la expresión de la voluntad de unos representantes de la nación española, por más que hubiese algún asomo de debates en algunas de las sesiones de la misma, y aunque también se diesen votaciones relativamente a algunos puntos expresados en el texto

¹⁸ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España. 1808-1813. Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, CSIC, 1983, pp. 172-178.

¹⁹ Precisamente el canónigo riojano Juan Antonio Llorente había sido el autor de una obra que complementa desde el punto de vista historiográfico la ofensiva política antiforalista de Godoy de los años anteriores: las Noticias históricas de las tres Provincias Vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de sus Fueros (Madrid, Imprenta Real, 1806-1808, 4 volúmenes). Una síntesis de los ataques de Godoy al antigobierno vascongado y navarro de los años 1795-1808 puede verse G. Monreal Zia, “Los Fueros Vascos en la Constitución de Bayona”, *Iura Vasconiae*, 8, 2011, pp. 172-192.

²⁰ Urquijo afirmaba “es bueno observar que las tres provincias de Vizcaya y el reino de Navarra son la puerta y seguridad de España, y estas provincias han sido felices porque no estraban en los bienes de mano muerta y tenían privilegios que favorecían la división de la propiedad. Si a estas provincias se las pone al nivel de las demás hay que temer alguna agitación. S. M. verá si en su sabiduría puede dar alguna compensación en la Constitución”. Fernández Sarasola, I., *op. cit.*, p. 203.

sometido a examen” ya que “en todo caso, los diputados de Bayona pudieron expresar moderadamente sus votos y opiniones a fin de que sirvieran de consulta a quien, en definitiva, era el que debía decretar el citado Estatuto para España, que no era otro sino el propio Napoleón”²¹.

Asimismo, no hay que olvidar que Urquijo y Azanza fueron dos hombres importantes no sólo en la asamblea de Bayona, sino también en el gobierno josefino de los años posteriores: Urquijo ocupó el cargo de Ministro Secretario de Estado durante todo el reinado y fue junto con Azanza uno de los ministros más activos del gobierno josefista; el segundo, por su parte, sería el ministro de asuntos exteriores de hecho desde abril de 1811, habiendo sido quien representara a José I en las negociaciones celebradas en París en la segunda mitad de 1810 para tratar de la situación de las provincias del norte del Ebro de la que hablaremos más adelante²².

Por otra parte, Urquijo filtró el contenido de ese artículo 144 al menos al representante vizcaíno y a los representantes navarros antes de que se hiciera público²³. Por lo que respecta a la actitud mantenida por los delegados vasconavarros, todos ellos actuaron al unísono en defensa de la foralidad vasconavarra, tal y como mostró José María Yandiola, el comisionado vizcaíno, en su correspondencia con la Diputación de Vizcaya²⁴. De hecho, las cuatro Exposiciones que elaboraron contenían argumentos parecidos: defensa del carácter pactado de la Constitución histórica de los distintos territorios; y protesta por los diversos aspectos de la foralidad afectados por el nuevo sistema constitucional, entre ellos el hecho de desconocerse las asambleas propias y la subsiguiente pérdida de la independencia y de la soberanía, la imposición de un Código

²¹ J. Mercader Riba, *op. cit.*, p. 23. De cualquier forma, en el último momento, por razones de mantenimiento de formas, Napoleón decidió que fuera José I el que figurara como otorgador de la constitución (*Ibid.*, p. 24).

²² *Ibid.*, pp. 61 y 81.

²³ G. Monreal Zia, “Los Fueros Vascos en la Junta de Bayona de 1808”, *Revista Internacional de Estudios Vascos, Cuadernos*, 4, 2009, pp. 265-266; F. Mikelarena Peña, “Discursos en torno a la Constitución Histórica de Navarra hasta 1813. Origen del concepto y adaptaciones a un contexto cambiante”, *Iura Vasconiae*, 8, 2011, p. 131.

²⁴ En su correspondencia con la Diputación vizcaína Yandiola expresó el 15 de junio, comentando el proyecto de Constitución, “Mas en honor a la verdad debo decir que los españoles son nuestros mayores, o quizá los únicos enemigos”, añadiendo el día 26 que “no reconozco en ella [la Junta] ni en la Nación autoridad para derogar nuestra constitución. (...) si yo dirijo la representación a S. M. I. [el Emperador Napoleón Bonaparte] es porque él es quien da la Constitución. ¡Infelices nosotros si fuésemos juzgados por la asamblea!. Procedemos de acuerdo los Diputados de Guipúzcoa, Álava y Reino de Navarra y yo, y cada uno ha formado una Representación, absteniéndonos de hacer en Junta la más leve observación, como acaso podríamos, sobre los diversos puntos de la Constitución, para que no se nos atribuya en tiempo alguno que prestamos nuestro consentimiento”. Citado en G. Monreal Zia, “Los Fueros Vascos...”, pp. 261-263.

Civil único y de una jurisdicción única anuladora de la jurisdicción propia, la supresión de las Aduanas entre las provincias y el resto de la Monarquía y el establecimiento de un sistema de contribuciones uniforme. Finalmente, los representantes de los cuatro territorios solicitaban a Napoleón el mantenimiento de la Constitución tradicional o ser eximidos del régimen constitucional, llegando a solicitar Navarra la convocatoria de las Cortes navarras para “tratar el asunto de la Constitución”²⁵.

Hay que señalar que en las cuatro exposiciones de Navarra y Vascongadas se empleaba sistemáticamente el término *Constitución*, entendido como *Verfassung* o constitución material o política, en lugar del de *Fueros*. El uso de ese término surgió en Navarra con total plenitud en los años setenta del XVIII con el memorial elaborado por Juan Bautista de San Martín y que los bajonavarros lo emplearon con normalidad a la altura de 1789 en sus alegatos dirigidos al rey, a los Estados Generales franceses y a la Asamblea Nacional Francesa²⁶. Ahora se comprueba la asunción del mismo por parte de las Provincias Vascongadas²⁷. Por lo tanto, vascongados y navarros participaban de la misma estrategia semántica “de defender los Fueros como una Constitución histórica que estaría dotada de la misma legitimidad que el texto que otorgaba Napoleón, y provista de iguales o superiores valores liberales”²⁸. En dicho sentido, se ha subrayado que “resulta evidente, a la luz de las coincidencias entre dichos escritos, que los representantes concertaron algunos de sus extremos, pues sin este acuerdo previo sería difícil pensar en tantas similitudes”, y que, además, Urquijo los habría revisado²⁹.

Las cuatro exposiciones demostraban “una mentalidad y una forma de concebir la política absolutamente tradicionales, en la que no se reconoce la validez de ningún

²⁵ La de los dos comisionados de la diputación navarra data del 24 de junio; la del representante de la diputación alavesa, del 22; la del de la guipuzcoana, también del 24; y la del de la vizcaína, del 25. Pueden verse en *Actas de la Diputación general de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de la convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como lugarteniente general del reino, y la Junta Suprema del Gobierno, con fecha 19 de Mayo del mismo año, precedidas de dicha orden convocatoria y los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron a ella, y seguidas del proyecto de Constitución consultado por el Emperador a la misma; las observaciones más notables que sobre aquel proyecto se produjeron, y la Constitución definitivamente hecha, que fue aceptada por la misma Diputación general en 7 de julio del propio año*, Madrid, Imprenta de J. García, 1874, pp. 106-110.

²⁶ F. Mikelarena Peña, “Discursos en torno ...”, pp. 66-116; “La Constitución Histórica navarra y el surgimiento del Estado liberal. El espejo bajonavarro en 1789”, *Historia Constitucional*, 14, 2013, en prensa.

²⁷ Por lo tanto, para Navarra no son válidas las críticas de Urquijo Goitia a Monreal Zia sobre las afirmaciones de éste en los artículos citados en las notas anteriores sobre el carácter sinonímico de fueros y constitución. Cfr. J. R. Urquijo Goitia, “Vascos y navarros ante la Constitución: Bayona y Cádiz”, en AAVV, *Vascos en 1808-1813. Años de guerra y Constitución*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, p. 147.

²⁸ G. Monreal Zia, “Los Fueros Vascos ...”, p. 274.

²⁹ J. R. Urquijo Goitia, *op. cit.*, p. 152.

cuerpo intermedio entre la Provincia y el Rey, de quien emana el poder y que es su depositario absoluto (...)". Para dichos territorios, "el Rey era el único poder supremo reconocido" y el que concedía la Constitución, razón por la cual los representantes vasconavarros decidieran "recurrir directamente a él -encarnado entonces en la persona de José Bonaparte- y no a la Asamblea para solicitar el mantenimiento de los fueros", imitando con esa estrategia la conducta tradicional de las autoridades forales de acudir al monarca español, evitando así confrontar con el conjunto de la asamblea que, según vimos más arriba, en opinión de Yandiola, estaría radicalmente en contra de las aspiraciones vasconavarras de mantenimiento del régimen diferenciado de los cuatro territorios³⁰. Obviamente, considerando el precedente de los bajonavarros en 1789³¹, que evidenciaría las pocas probabilidades de éxito de una reivindicación de mantenimiento del status de autogobierno hasta entonces existente en un foro parlamentario de sensibilidad mayoritariamente liberal proclive a la nivelación territorial, esa estrategia se revelaría como la única baza a jugar, máxime en el caso de que se detectara receptividad en la cúspide del poder napoleónico.

Más allá de la ascendencia de los planteamientos de Urquijo y de Azanza sobre Napoleón, algunos autores han explicado el relativamente positivo desenlace de la foralidad vasconavarra en la Asamblea bayonesa recurriendo al peso de "las ideas de Napoleón en lo que respecta a la ordenación política del Imperio de Occidente y al papel que podían desempeñar las pequeñas formaciones políticas más o menos próximas al hexágono", mencionando la existencia de repúblicas hermanas fomentadas por Francia, así como los proyectos presentados por Garat en relación con la constitución de una entidad política denominada Nueva Fenicia, el primero de los cuales data de enero de 1808. Ahí están algunos artículos de Estornés Zubizarreta que añadían aparato documental como muestra³². Esa explicación es inconsistente con el hecho de que, tal y como se vió más arriba, a partir de 1806 la estrategia napoleónica preconizaba

³⁰ G. Monreal Zia, "Los Fueros Vascos ...", p. 273; C. Rubio Pobes, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la revolución liberal y la construcción del Estado Español, 1808-1868*, Madrid, Siglo XXI, 1996, p. 131.

³¹ F. Mikelarena Peña, "La Constitución Histórica navarra ...", en prensa.

³² I. Estornés Zubizarreta, "Un documento abogando por la anexión del «País Traspirenaico» al Imperio Francés en 1808", *Cuadernos de sección. Historia-Geografía*, 8, 1986, pp. 271-279; I. Estornés Zubizarreta, "Descripción del País Vasco, Aragón y Cataluña a la luz de un designio napoleónico. El País traspirenaico en 1810", en *Homenaje a Julio Caro Baroja*, tomo II, 1986, San Sebastián, 699-711.

la anexión de los territorios al Imperio, rompiendo con la política de creación de repúblicas hermanas del periodo anterior, del Consulado.

Por otra parte, no creemos que el proyecto de de Garat sobre la creación de una entidad denominada Nueva Fenicia que reuniese a los vascos continentales y peninsulares hubiera tenido ningún eco en Bayona. A la altura de 1808, más concretamente de febrero de ese año, Garat remitió a Savary, comandante en jefe de las tropas francesas en España, un breve texto titulado *Exposé succinct d'un projet de réunion de quelques cantons de l'Espagne et de la France dans la vue de rendre plus faciles et la soumission de l'Espagne et la création d'une maxime puissance*³³, en el que insistía en las características comunes de los vascos de uno y otro lado de la frontera y se planteaba que se les acogiera dentro del Imperio francés en tres departamentos denominados *Nueva Fenicia, Nueva Tiro y Nueva Sidón* en los que el euskara sería la única lengua oficial, excluyéndose el avecindamiento de no euskaldunes y que se especializarían en el plano militar en el ámbito naval con el fin de convertirse en una potencia marítima amiga que rivalizase con los ingleses. Aunque, según relata Darricau, “el Emperador tuvo conocimiento del contenido de este informe y ordenó a Garat, por mediación de uno de sus ministros, que prosiguiera sus investigaciones sobre el pueblo primitivo de España (según el vasco-iberismo reinante, el vasco)” y le presentara un trabajo mayor sobre este complejo tema³⁴, el proyecto de Garat de segregar a los vascos peninsulares del resto de la monarquía española y de unirlos, junto con los vascos continentales, al Imperio francés era algo totalmente distante de lo que defendieron los

³³ El documento está presente en A. Darricau, *France et le Labourd*, Dax, 1906, pp. 63-72.

³⁴ A. Darricau, *op. cit.*, p. 31; *Voz Nueva Fenicia* en la edición digital Auñamendi Entziklopedia en la dirección <http://www.euskomedia.org/aunamendi/9876>. La invitación de Napoleón sería cumplimentada por Garat tres años más tarde, en 1811, fecha en Esa breve exposición de 1808 sirvió de base a otro manuscrito mucho más amplio, remitido por Garat a Napoleón en 1811 a través del duque de Bassano según reza una carta que se conserva, ministro de relaciones exteriores de Napoleón I, que tiene como título *Recherches sur le peuple primitif de l'Espagne, sur les revolutions de cette péninsule, sur les Basques espagnoles et français* y que fue publicado hace unos pocos años en su integridad por Jean Casenave (J. Casenave, “Dominique-Joseph Garat - Recherches sur le peuple primitif de l'Espagne ; sur les révolutions de cette péninsule ; sur les Basques espagnols et français. Rapport établi en 1811 pour Napoléon Ier”, *Lapurdum*, 11, 2006, pp. 69-135. Disponible en <http://lapurdum.revues.org/309>.). Este texto de 1811 desarrollaría ampliamente el de 1808. El núcleo fundamental del manuscrito es la tercera parte titulada *Sobre la reunión de los Vascos españoles y franceses en dos o tres departamentos del Imperio; sobre su destino exclusivo al servicio marino; sobre la enseñanza de su lengua en sus escuelas y sus institutos*. En ella se insiste en las posibilidades de los vascos para fortalecer la marina de guerra napoleónica y Garat se reafirma en su idea de crear dos o tres departamentos del Imperio a través de la unión del País Vasco francés y el País Vasco español llamados Nuevo Tiro y Nueva Sidón y reservando para el conjunto la denominación de Nueva Fenicia a causa del presunto, para el autor, origen fenicio de los vascos.

representantes vascongados y navarros en Bayona y que contó, como vimos, con el patronazgo inicial napoleónico a través de la mediación de Urquijo y de Azanza. Además, tal y como recuerda Casenave, basándose en Duhart³⁵, Garat era, a la altura de 1811, un hombre del pasado, excluído de los círculos del poder desde hacía años y su manuscrito contiene demasiadas digresiones de carácter mitológico y pocos datos estadísticos y apreciaciones concretas como para pensar que era un documento susceptible de motivar una decisión política.

4. EL REGRESO A LOS PLANTEAMIENTOS DE ANEXIÓN Y LA REALIDAD DE UNA ANEXIÓN MATIZADA.

A pesar del ambivalente reconocimiento de la foralidad vasconavarra implícito en el texto constitucional bayonés, unos pocos meses más tarde antiguos altos funcionarios franceses resucitaban los planteamientos de anexión de las regiones españolas situadas entre el Ebro y el Pirineo. Michel Ange Mangourit, un exdiplomático que había ocupado importantes puestos en el aparato de relaciones exteriores de los gobiernos revolucionarios franceses hasta 1799, entre ellos en 1796 el de Primer Secretario de la Embajada Francesa, desde el cual intentó “potenciar la extensión de la revolución” en España por medio de contactos con masones españoles³⁶, recomendó a Napoleón segregar aquellos territorios al norte del Ebro del reino de España como medida de seguridad, independientemente de la solución dada para aquel reino en un documento fechado el 17 de agosto de 1808 y titulado *Memoria sobre la situación actual de los asuntos de España*³⁷. En él aconsejaba al Emperador que “el pensamiento que ha hecho de Milán la capital de un reino sometido a la organización imperial y que ha reunido el Piamonte al Imperio, es el mismo, debe de ser el mismo, será el mismo para Madrid, capital siempre de un reino de España miembro de la confederación, y para el país situado en el espacio encuadrado por los montes, el Ebro y los dos mares. De esta forma, tanto si S. M. subyuga España, para hacer un reino federado con el Imperio, como si reconoce la independencia de esta nación bajo esta misma condición, debe de

³⁵ M. Duhart, “Dominique-Joseph Garat1, 1749-1833”, Bulletin de la Société des Sciences Lettres et Arts de Bayonne. 148, 1992-1993, pp. 89-305 y 149, 1994, pp. 107-125.

³⁶ E. Laparra López, “M. A. Mangourit, un masón en la embajada francesa en España” en J. A. Ferrer Benimeli (Coord.), *Masonería, revolución y reacción*, Alicante, 1990, v. I, pp. 50-52.

³⁷ El documento fue publicado en I. Estornés Zubizarreta, “Un documento abogando ...”. El original se encuentra en los Archivos Nacionales Franceses.

retener, en previsión, como prenda de seguridad, y debe de anexas, en consecuencia, al territorio del Imperio el País Transpirenaico que limita al Sur con el cauce del Ebro”. Asimismo, añadía “dentro de esta hipótesis nadie podrá nunca reprocharos el haber anexionado al Imperio el país que se enclava entre el Ebro y la cadena de los Pirineos: 1.º Asegurais, de esta forma, con vistas al futuro, la retaguardia del Imperio en caso de guerra continental. 2.º Es el reembolso de los gastos de la guerra. 3.º Francia se ve reintegrada en sus derechos sobre el reino de Navarra”. Pese a que, tal y como el propio Mangourit aseguraba en la misma memoria su opinión no eran ni mucho menos influyente ya que en la época del Imperio no desempeñó misión oficial ni tuvo cargo alguno, dedicándose a la escritura³⁸, puede pensarse que la significación de la misma fue limitada, la realidad es que sus ideas eran compartidas por los altos cargos de la administración josefina.

De hecho, sólo unos días más tarde de la fecha del texto de Mangourit, el 26 de agosto de 1808, el almirante José Domingo de Mazarredo, ministro josefista de Marina y bilbaíno de nacimiento, y enviado a Bilbao con el fin de atemperar los ánimos por las actuaciones del general napoleónico Merlin que, para sofocar una sublevación, se apoderó con 3.000 hombres de la ciudad, la saqueó y la gravó con una contribución millonaria, afirmó en un discurso pronunciado ante las Juntas Generales de Vizcaya que Napoleón no se volvería atrás en su propósito de sentar a su hermano en el trono español y que un gran ejército se hallaba cerca de la frontera. Además, añadió que en el caso de los casos, “si repugnase al corazón de nuestro soberano reinar sobre cenizas y escombros, los Ejércitos franceses pasarían el Ebro y toda su izquierda, eso es,

³⁸ En la Memoria dice “A menudo, los redactores de Memorias persiguen como objetivos ya sea la obtención de parabienes ya la recuperación de estos cuando los han perdido. Las presentes observaciones no buscan ninguno de estos puntos. El olvido de Vuestra Magestad desde el año IX, las pérdidas de mi buena esposa y de dos hijos, militares distinguidos, la Cruz de Honor que ostentan mis camaradas y mis inferiores, me han impuesto el cultivo de la vida privada; y yo me he hecho a ella de tal manera que ya no la dejaría por nada del mundo: en ella he adquirido mi independencia y el disfrute de múltiples consuelos. No son, pues, Sire, ni los pesares ni los pujos de la ambición los que me llevan a depositar los pies de Vuestra Magestad algunas observaciones sobre España. Si tengo alguna esperanza de ser leído, ésta se sustenta en la idea de que S. M. mirará con bondad el escrito de un hombre desapasionado que contribuyó, con una memoria eficaz, en calidad de primer secretario de la legación de España, al famoso tratado de alianza defensiva-ofensiva, que algunos años después transportó una escuadra española en Brest, y que dirige hacia el Báltico, en este momento, una fuerte División de tropas de esta Nación... En caso contrario, no experimentaré ningún displacer ya que mi objetivo es puro; no tengo otro pensamiento que el de servir a Vuestra Magestad en unas circunstancias tal vez difíciles; si no lo es, espero sea apreciado mi motivo”.

Cataluña, casi todo Aragón, Navarra entera y la tierra comprendida más allá de la línea desde el nacimiento del Ebro hasta Santoña sería parte integrante de la Francia”³⁹.

De cualquier forma, lo preanunciado en los párrafos anteriores se harían realidad en 1810. El 8 de febrero de 1810 mediante cuatro decretos paralelos dictados en París y “surgidos del Palacio de las Tullerías” se instauraron “sendos gobiernos particulares de raigambre militar en Cataluña, Aragón, Navarra y en Vizcaya (...), facultando en los mismos Napoleón a los generales que los mandaban para acaparar la totalidad de sus recursos pecuniarios y económicos, con el pretexto de que así era indispensable a las necesidades de los Ejércitos imperiales de ocupación”⁴⁰. De esos cuatro Gobiernos, el Tercer Gobierno o Gobierno de Navarra incluía también la parte oriental de Guipúzcoa y el Cuarto Gobierno o Gobierno de Vizcaya quedaba integrado por el resto de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava. Estos Gobiernos asumían competencias militares, pero también civiles y administrativas. Esas cuatro circunscripciones quedaron al margen de la administración josefina, y fueron adscritas a Francia y gestionadas directamente por Napoleón. En una carta de Napoleón al duque de Cadore del 18 de febrero Napoleón explicitó que con esa medida “su intención era reunir la ribera izquierda del Ebro a Francia”⁴¹. Esa decisión se conecta con la anexión de Holanda, realizada unas semanas antes, e inaugura “un nuevo modo de conquista desconocido en el derecho de gentes: la ocupación pura y simple del suelo por sus tropas es reputado como valor de anexión territorial”, perteneciéndole los territorios “allí donde se encontraran sus ejércitos y los ejércitos aliados”, resultando “confiscado de hecho” parte del reino de su hermano⁴². La organización de estos Gobiernos contaba con un Consejo de Gobierno dividido en tres secciones (Interior, Policía y Hacienda), cada una con su Presidente. En Navarra el Consejo de Gobierno se creó por decreto de 16 de marzo de 1810, regulándose su organización y régimen de funcionamiento por decreto del 21 de abril y nombrándose a sus miembros por decreto del 6 de mayo⁴³.

³⁹ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Historia externa del reinado*, Madrid, CSIC, 1971, p. 63.

⁴⁰ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España. 1808-1813. Estructura ...*, p. 7.

⁴¹ G. de Grandmaison, *L'Espagne et Napoléon. 1809-1811*, Paris, Plon, 1925, p. 209. Citado por L. de Egibar Urrutia, “El sistema napoleónico en el espacio vasco: Del ordenamiento foral a un nuevo régimen. Implantación y alcance”, *Historia Constitucional*, 9, 2008, p. 38, nota 64. La carta en su integridad en L. Leceste, *Lettres inédites de Napoléon*, t. II, Paris, 1897, p. 13.

⁴² G. de Grandmaison, *op. cit.*, p. 210.

⁴³ L. de Egibar Urrutia, *op. cit.*, p. 9.

El gobierno de José I en sus Decretos de 17 y 23 de abril de 1810 intentó responder a esas medidas con “un plan de reestructuración prefectural ideado para todo el territorio español, fingiendo así ignorar las disposiciones imperiales para las provincias del Ebro”⁴⁴. En esa división se contemplaba el país vasconavarro, así como los demás territorios desmembrados de Aragón y Cataluña, entre las 38 prefecturas existentes en España, diferenciando las de Vitoria y Pamplona, las dos con jurisdicción sobre todo el país vasconavarro y delimitadas por el río Oria. La prefectura de Pamplona incluía las subprefecturas de Pamplona, San Sebastián y Olite, si bien algunos territorios meridionales de Navarra pasaban a depender de la prefectura de Zaragoza (p. 233). Sobre dicha división prefectural hay que señalar que no existió sólo en el papel puesto que se puso en marcha realmente, si bien no exactamente con arreglo a los límites fijados. Ahora bien, en relación con las prefecturas de los territorios desmembrados del norte del Ebro, aquella división prefectural no se aplicó: el intendente de Aragón nombrado por José I en 1809 cesó a raíz de aquellos decretos imperiales de febrero de 1810 y por esa misma razón “nunca llegaron a formalizarse como tales” las prefecturas de Pamplona o Vitoria o las subprefecturas de Bilbao o San Sebastián⁴⁵. Por otra parte, aunque Azanza fue enviado a París para tratar del asunto de la separación de aquellos territorios ante Napoleón, no consiguió ningún éxito⁴⁶. Sabemos que Azanza estaba radicalmente en contra en cuanto que un testimonio de la época así lo narra, prefiriendo cualquier otra solución a la de la cesión de algunas provincias⁴⁷.

El significado en la práctica de los decretos imperiales de febrero de 1810 no fue homogéneo en los cuatro territorios implicados. Mientras en Cataluña, el mariscal Augereau “dió pábulo a una serie de medidas reveladoras de una inmediata amputación; en cambio, en Aragón, el general Suchet supo navegar hábilmente entre dos aguas, y fue más cauto, y si por un lado cumplió literalmente el pensamiento de Napoleón tocante a la constitución de un glacis imperial defensivo en esta zona cispirenaica, por otro, se guardó mucho de alterar la política desarrollada antes por él mismo en nombre del Rey José, con lo que evitó peligrosas suspicacias en las autoridades indígenas. En Navarra y en el País Vasco, en cambio, los gobernadores generales Dufour y Thouvenot tuvieron

⁴⁴ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España. 1808-1813. Estructura ...*, p. 7.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 230-233 y 245.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁴⁷ Comte de La Forest, *Correspondence du Comte de La Forest, Amassadeur de France en Espagne, 1808-1813*, Paris, 1905-1908, III, p. 334.

serias fricciones con los organismos forales, al pretender injertar a los mismos unas superestructuras políticas que equivalían a romper con Madrid”⁴⁸. Por lo tanto, cabe establecer algunas matizaciones sobre la afirmación de que dichos decretos de febrero de 1810 suponían la anexión de los territorios afectados a Francia⁴⁹. Con todo, algunas personalidades como el fiscal Rodríguez Nieto, en la época adscritos a los tribunales pamploneses, llegó a expresar por carta fechada en 28 de mayo de 1810 su temor, compartido por otros según él, de que Navarra “se anexase a Francia y aunque algunas apariencias parece que desmientan esta especie, todavía no estamos seguros”, añadiendo su impresión “de vivir entre gentes que casi puede dudarse si son nacionales”⁵⁰.

A nuestro juicio, ese decreto de 1810 abriría una fase que cabría denominar de anexión de facto de carácter intermedio, sobre todo, si pensamos que en el caso de Cataluña dos años más tarde tomaría cuerpo una “anexión de facto de carácter pleno”. El 26 de enero de 1812 Cataluña fue anexionada al imperio francés y se organizó administrativamente en cuatro departamentos, según el modelo galo: el del Ter (con capital en Girona), el del Segre (con capital en Puigcerdà), el de Montserrat (con capital en Barcelona) y el de las Boques de l’Ebre (con capital en Lleida). A cambio de ceder a José I “el alto mando castrense que tanto apetecía”, “Napoleón se quedaría con Cataluña para incorporarla al Imperio francés, como en los tiempos carolingios, remedando la Marca Hispánica, a guisa de plataforma adelantada, en garantía de seguridad”. No se trataba ya de un ordenamiento de carácter provisional por necesidades de la guerra como el de dos años antes, aplicado a todas las provincias del Ebro, sino que la anexión de Cataluña en 1812 representaba “una desmembración total e irrevocable, aun en la hipótesis de una paz general conforme a los intereses y a las miras de Napoleón” con la imposición del derecho francés, de una estructura administrativa francesa y realizada “con personal originario y forjado en el Consejo de Estado de París”, si bien, a diferencia de lo sucedido en Holanda, dicha incorporación de facto no fue también de

⁴⁸ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España. 1808-1813. Estructura ...*, p. 8. En un artículo anterior, el mismo autor decía que a partir de 1810, por lo menos, Cataluña no obedeció al rey José directamente, sino que fué gobernada desde París por el propio Napoleón. Cfr. J. Mercader Riba, “El Mariscal Suchet, «virrey» de Aragon, Valencia y Cataluña”, *Cuadernos de Historia Jeronimo Zurita*, 2, 1951, pp. 127-142.

⁴⁹ J. Fernández-Mayoralas Palomeque, *op. cit.*, p. 177.

⁵⁰ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Historia externa*, p. 185, nota 40.

iure al faltarle la emisión de un Senatus-consulto, tal y como sucedió en aquel país⁵¹. También hay que decir que no fue una medida no meditada: Napoleón llevaba pensando en ella al menos desde septiembre de 1811 o al menos eso se desprende de una carta del mismo Emperador a su ministro de la Guerra⁵², así como de una carta de Azanza a Urquijo de 2 de octubre de 1810 en la que se mencionaba el firme propósito de Napoleón de separar de España la izquierda del Ebro⁵³. Por otra parte, hasta el mismo Espoz y Mina se hizo eco en su narración de los sucesos de principios de 1812 de que “tiempo hacía andaban voces de que el Emperador había resuelto agregarlas [a las provincias del lado del Ebro a los Pirineos] a su imperio”⁵⁴.

Aunque se ha afirmado que entre julio de 1808 y febrero de 1810, Navarra, al igual que los demás los territorios vascos, mantuvieron el entramado institucional foral, pero con la superposición de las autoridades y de los órganos de la monarquía josefina⁵⁵, existen diferencias de alcance entre lo sucedido en aquel primer ámbito respecto a lo acaecido en los otros.

Mientras en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se mantuvo vivo el régimen foral, al amparo de lo dispuesto en el artículo 144 de la Constitución de Bayona, con la excepción de la creación de un comisario regio constitucional con autoridad sobre las tres provincias y Santander”, comisario regio que se encargó de hacer efectivas las novedades del cambio de dinastía y gestionar las cuestiones hacendísticas, en cambio, en Navarra la salida de Pamplona de la Diputación del Reino a finales de agosto hizo que la situación aquí fuera diferente al quedar el Reino sin la principal institución propia, máxime cuando ésta rompería del todo con el régimen josefino en septiembre al jurar en Tudela como rey a Fernando VII y al declarar la guerra a Napoleón⁵⁶.

⁵¹ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España. 1808-1813. Estructura ...*, pp. 11-12. En la misma idea de que fue una anexión de facto, pero no de iure, lo sucedido en Cataluña en 1812 ahonda Pedro del Pozo Carrascosa (“La introducción del Derecho francés en Cataluña durante la invasión napoleónica”, en Johannes-Michael Scholz, *El tercer poder : hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1992, pp. 202-203), basándose en Imbert (Jean Imbert, *Le droit hospitalier de la Révolution et de l'Empire*, Paris, 1954, p. 411) quien habría corregido afirmaciones anteriores de Mercader Riba (en *Barcelona durante la ocupación francesa, 1808-1814*, Madrid, 1949, pp. 169 y ss.).

⁵² J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Historia externa*, p. 281, nota 123.

⁵³ G. Monreal Zia, “Los diputados vascos y navarros ...”, p. 409, nota 33.

⁵⁴ *Memorias del General Don Francisco Espoz y Mina escritas por él mismo, publícalas su viuda Doña Juana Maria de Vega, condesa de Espoz y Mina*, Madrid, 1851, Tomo primero, p. 245.

⁵⁵ L. de Egibar Urrutia, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁵⁶ G. Monreal Zia, “Los diputados vascos y navarros ...”, pp. 354-355.

Es preciso tener presente que si bien hasta finales de agosto de 1808 la Diputación elegida en las Cortes de Olite de 1801 continuará gestionando los asuntos que le correspondían, entonces, la mayor parte de la Diputación se desmarcará de la legalidad josefina y abandonará Navarra⁵⁷. Hasta entonces, la corporación foral se mostrará sumisa: de hecho los intentos de primeras sublevaciones contra los franceses en Navarra, que datan de principios de junio (Estella, Tafalla, Puente la Reina, Viana, Villafranca, Caseda, Lodosa, Mañeru) se encontraron con los consejos de la Diputación de mantener la calma y sosiego, siendo el tudelano el único alzamiento realmente registrado, si bien prontamente reprimido⁵⁸. El 27 de agosto de 1808 los miembros de la Diputación se dieron a la fuga, abandonando Pamplona a instancias del alto mando español⁵⁹. Por lo tanto, a finales de ese terminarían las relaciones entre la Diputación y el ocupante francés al desmarcarse aquélla de la legalidad josefina y al establecerse de forma nómada primero en Ágreda, luego en Tarazona y, más tarde, al inicio de octubre ya, en Tudela. El 7 de noviembre esta Diputación en el exilio se dirigirá a los alcaldes

⁵⁷ En Archivo General de Navarra (AGN), Reino, Guerra, Legajo 15, Carpeta 43 se conserva una Carta escrita desde Corella, sin firma, a la Diputación por Miguel Escudero, miembro de la misma, comunicándola que el conde del Montijo general del ejército de Aragón en Tudela le había dicho que era necesario que la Diputación saliese de Pamplona. Consta también la respuesta positiva de la Diputación. Mientras Miranda Rubio (F. Miranda Rubio, “La financiación de la guerra de la Independencia. El coste económico en Navarra”, *Príncipe de Viana*, 233, 2004, p. 819, nota 28) dice que todos los miembros de la Diputación se fugaron de Pamplona, Egibar (L. de Egibar Urrutia, *op. cit.*, p 29) dice que fue la mayoría, pero no la totalidad. Galán Lorda especifica que los miembros de la Diputación que se fugaron fueron Escudero, Balanza, Del Río y Amatria y Bellido, abad de la Oliva, así como el secretario Baset y los síndicos Lejalde, Ibáñez y Dolarea. Permanecieron en Pamplona Ilundáin, Bayona y Navascués, si bien del primero de estos tres consta su negativa a seguir en el cargo y su detención posterior (M. Galán Lorda, *op. cit.*, p. 312). Hay que señalar que ya a principios de junio, el día 3 más exactamente, los miembros de la Diputación Fray Pascual Belio (abad de la Oliva), Joaquín Bayona y Manuel Diaz del Rio, así como el secretario de la corporación Diego Maria Basset, habían preguntado al virrey marqués de Vallesantoro sobre la conveniencia de su traslado a Lerín, recibiendo dos días después la respuesta negativa del interpelado quien consideró, dadas las críticas circunstancias, “más urgente que nunca” que aquélla permaneciera en la capital navarra (AGN, Sección de Reino, Diputación del reino, sus síndicos y secretario, gefes políticos y diputaciones provinciales, Legajo 3, Carpetas 2: *Oficio de la Diputación del Reino al virrey proponiéndole el pensamiento de trasladarse aquélla a la villa de Lerín para ejercer con más libertad sus funciones. Está la contestación desaprobando la idea*). Por otra parte, el 11 de septiembre desde Ágreda los miembros fugados de la Diputación remitían una carta a los generales Cuesta y Castaños, a don Pedro Ceballos y al Duque del Infantado dándoles noticia de su salida de Pamplona por evitar la dominación francesa y contribuir a la restauración del Rey Don Fernando 7º en el Trono (AGN, Sección de Reino, Diputación del reino, sus síndicos y secretario, gefes políticos y diputaciones provinciales, Legajo 3, Carpeta 3).

⁵⁸ F. Miranda Rubio, *La Guerra de la Independencia en Navarra. La acción del Estado*, Pamplona, Institución Príncipe de Viana, CSIC, 1977, pp. 55-58.

⁵⁹ En AGN, Guerra, Legajo 15, Carpeta 43 se conserva una carta escrita desde Corella, sin firma, a la Diputación por Miguel Escudero, miembro de la misma, comunicándola que el conde del Montijo general del ejército de Aragón en Tudela le había dicho que era necesario que la Diputación saliese de Pamplona. Consta también la respuesta positiva de la Diputación.

navarros llamando a las armas y poniéndose en contacto con la Junta Suprema de España. Tras la victoria de los franceses en la batalla de Tudela el 23 de noviembre de 1808 esta Diputación resistente continuará un periplo itinerante, al principio por tierras aragonesas y riojanas⁶⁰, pareciendo como miembros de la misma solamente los diputados Francisco Belío (abad de La Oliva), Miguel Escudero y Manuel Díaz del Río, junto con el secretario Basset y algún o algunos síndicos⁶¹. Hay que decir que las actas de la Diputación del Reino propiamente dichas acaban el 27 de agosto de 1808, no teniendo nada que ver las de los meses inmediatamente anteriores con las actas habituales a causa de su carácter telegráfico, carácter que se repetirá en la institución de naturaleza administrativa que instaurarán los franceses⁶². Aunque se ha hablado de que su autodisolución definitiva fue el 13 de abril de 1809 en Arnedo, el documento en que se ha basado esa información es muy poco concluyente a ese respecto⁶³.

Los decretos imperiales de 8 de febrero de 1810 suprimieron el autogobierno foral también allí donde éste se mantenía (es decir, en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) e implantaba un régimen de naturaleza militar con presencia de nuevas autoridades autóctonas tuteladas de cerca por los franceses con la finalidad de satisfacer las exigencias requeridas por éstos, especialmente hacendísticas. En el caso de Navarra dicha normativa servía para cubrir el vacío de poder provocado por la huida de la Diputación y para afrontar la difícil situación con la presencia creciente de la guerrilla. Frente a lo acontecido en Alava, Guipuzcoa y Vizcaya, donde la permanencia hasta entonces de las instituciones forales facilitaba el surgimiento y desarrollo de las nuevas pergeñadas por los ocupantes, la implantación del Gobierno militar de Navarra debió

⁶⁰ F. Miranda Rubio, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *Príncipe de Viana*, 235, 2005, pp. 454-458.

⁶¹ El 25 de noviembre de 1808 la Diputación estaba en el Santuario de Sancho Abarca, cerca de Tauste; al principio de diciembre, en Huesca; el 18 de noviembre de 1808, en Arnedo. F. Miranda Rubio, "La quiebra del régimen ...", pp. 454-458; L. de Egibar Urrutia, *op. cit.*; F. Miranda Rubio, *La Guerra de la Independencia ...*, pp. 332-338. En esta última referencia se transcriben las cartas de la Diputación fechadas en Tudela en 13 de octubre de 1808, en Tauste en 25 de noviembre de 1808, en Huesca en 4 de diciembre de 1808 y en Arnedo en 13 de abril de 1809.

⁶² En la portada del tomo 29 de las Actas de la Diputación del Reino figura significativamente lo siguiente: "Actas de la Diputación del Reino, desde 30 de setiembre de 1805 hasta 27 de agosto de 1808 en que la diputación legítima se salió de Pamplona huyendo de la dominación francesa; y desde 10 de agosto de 1810, en que el General francés Conde Reille, creó una nueva Diputación, que después en 13 de abril de 1812 se convirtió en Consejo de Yntendencia, hasta 23 de junio de 1813". El siguiente libro de actas va del 28 de mayo de 1814 al 20 de diciembre de 1816.

⁶³ F. Miranda Rubio, *La Guerra de la Independencia ...*, p. 65. La carta en la que se basa la afirmación en *Ibid.*, pp. 337-338. La firmaban únicamente tres miembros de la Diputación: el abad de la Oliva, Miguel Escudero y Manuel Díaz del Río, apareciendo también el síndico Francisco Ibáñez.

tener mayores problemas de forma que el Consejo de Gobierno creado por el general Dufour fue poco efectivo en comparación con lo que sucedía en las Provincias Vascongadas⁶⁴. Compuesto por una quincena de miembros y estructurado en tres secciones, la de Hacienda, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos y la de Interior⁶⁵, el Consejo de Gobierno creado por Dufour no tenía ningún entronque con las instituciones forales anteriores y se habría manifestado en más de una ocasión en contra del gobierno josefista de Madrid⁶⁶. Cabe añadir, asimismo, que según el fiscal Rodríguez Nieto, ya mencionado y destinado por aquel entonces en Pamplona, dicho Consejo habría tenido “valor para pedir formalmente al Emperador, sin más poderes que su capricho, la agregación de este país a Francia”⁶⁷.

Continuando con Navarra, pasados unos meses, el 4 de agosto de 1810, el general Reille anuló el Consejo de Gobierno formado en marzo del mismo año e instituyó el día 10 de ese mes una Diputación formada por un representante de cada merindad más un representante de los comerciantes navarros. Reille, por tanto, instauró una Diputación nueva, conservando “el nombre antiguo para mitigar el contraste y hacer un nuevo sistema familiar”. Reille fijó las atribuciones de la Diputación en un decreto en el que 10 de sus 11 artículos hablaban de su función recaudadora, revalidando en el penúltimo todas las demás atribuciones que tenía la antigua Diputación del Reino⁶⁸. El intento de Reille de tratar las enmendar las cosas con la recuperación semántica del antiguo órgano tradicional, restableciendo, al menos aparentemente, las antiguas competencias de ésta, aunque sin aplicar ningún sistema electivo para su conformación y centrando sus funciones reales en la prácticas casi en exclusividad en la exacción de recursos para las tropas francesas, habría sido debida a la poca operatividad del Consejo organizado por Dufour⁶⁹. La Diputación instituida por Reille en agosto de 1810 estaba formada por seis miembros designados por el general francés: el barón de Bigüezal, por la merindad de Pamplona; el marqués de Montesa, por Tudela; Joaquín Bayona, por Sangüesa; Francisco Marichalar, por Olite; Joaquín Jerónimo Navarro, por Estella; y Manuel

⁶⁴ G. Monreal Zia, “Los diputados vascos y navarros ...”

⁶⁵ F. Miranda Rubio, “La quiebra del régimen...”, pp. 460-461.

⁶⁶ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Historia externa*, p. 186.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 186, nota 41.

⁶⁸ F. Miranda Rubio, “La quiebra del régimen...”, p. 461; R. Rodríguez Garraza, *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona, Eunsa/Institución Príncipe de Viana, 1968, pp. 32-33.

⁶⁹ G. Monreal Zia, “Los diputados vascos y navarros ...”

Vidarte, por el comercio. Además de que sus funciones eran menores, la capacidad administrativa y fiscal de esa Diputación quedaba subordinada al gobernador militar. Se mantuvo tanto el Consejo Real como la Real Corte, si bien los franceses instalaron una policía militar⁷⁰. La presidencia recaería sobre Joaquín Bayona, antiguo y único miembro de la antigua Diputación en esta nueva⁷¹, si bien sería apresado y deportado a Francia en noviembre⁷². Conectado con esa circunstancia, existe un informe estadístico elaborado hacia octubre de 1810 y remitido por el Conde de Melito a Napoleón⁷³. En él, tras la descripción económica de las provincias de Vizcaya, Guipuzcoa, Alava y Navarra se habla del régimen foral de las mismas que representaba “una antemural contra los despotismos del gobierno” (una expresión que volveremos a encontrar en el Discurso preliminar de presentación de proyecto del constitución de 1812). Por esas mismas fechas, el 12 de octubre de 1810, Napoleón ordenaba comunicar confidencialmente al general Caffarelli, gobernador militar de Vizcaya y Santander, que su intención era “reunir Vizcaya a Francia”, si bien no había que hablar de ello, sino comportarse en consecuencia, y ordenaba transmitir el mismo deseo al general Reille en relación con Navarra⁷⁴. Les premières annonces d’annexion par Napoléon concernaient la Navarre et les Biscayes, Santander inclus : « Mon cousin, écrivez au général Caffarelli [...] Vous lui ferez connaître confidentiellement que mon intention est de réunir la Biscaye à la France; qu’il ne faut pas en parler, mais qu’il doit se conduire en conséquence. Faites la même confidence au général Reille sur la Navarre. »,

El papel desarrollado por esa Diputación configurada por Reille no debe de ser juzgado negativamente. Al hilo de esa cuestión, y a pesar de que no se suele mencionar, podemos sacar a colación la valoración que de la misma hizo en sus memorias Espoz y Mina, precisamente la persona que menos motivos tenía para ser clemente con la misma. Pues bien, el citado guerrillero, después de remarcar que dicha “corporación era el verdadero consejo del General Gobernador, a cuyo dictamen sometía éste los negocios de todas clases que decían relación al gobierno económico-político de los

⁷⁰ F. Miranda Rubio, “La quiebra del régimen...”, pp. 461-462.

⁷¹ F. Miranda Rubio, “La financiación ...”, p. 824, nota 18.

⁷² H. de Olóriz, *Navarra en la guerra de la independencia; biografía del guerrillero D. Francisco Espoz (Espoz y Mina), y noticia de la abolición y restablecimiento del régimen foral*, Pamplona, 1910, p. 61.

⁷³ Publicado en I. Estornés Zubizarreta, “Descripción del País Vasco ...”.

⁷⁴ Mencionado en Xavier Abeberry Magescas, «Joseph Ier et les afrancesados», *Annales historiques de la Révolution française [En ligne]*, 336, avril-juin 2004, mis en ligne le 15 juillet 2007, consulté le 28 mai 2013. URL: <http://ahrf.revues.org/1721>.

pueblos, y por de contado estaba encargada de hacer los repartos de contribuciones que el General acordaba en metálico y frutos”, señala: “Esta reunión de naturales del país al lado de las autoridades francesas, que carecían de las necesarias nociones para decretar los impuestos con justicia, era muy útil a los pueblos, no sólo en razón de la proporción justa con que se hacían los repartos individuales, sino porque en sus reclamaciones eran escuchados con aquella consideración que no habrían tenido con ellos los empleados franceses. Y como yo no me hallaba es estado de impedir al enemigo que vejase a los pueblos, porque su fuerza siempre fue mayor que la mía, nunca consideré yo por mi parte a estos sugetos como desafectos a la causa de la patria, y más habiendo debido su elección a los mismos pueblos; al contrario, algunos de ellos hicieron muy buenos servicios a la causa nacional, cuando ostensiblemente parecían estar muy adheridos a los franceses”⁷⁵.

A principios de 1812 el sustituto de Reille, el general Abbé, sustituyó la Diputación instaurada por aquél por un Consejo de Intendencia, cuyas funciones eran similares a las de aquél órgano⁷⁶. Ese Consejo se habría manifestado en abril de ese mismo año duramente contra unas palabras del intendente Joaquín Navarro, miembro como se vió de la Diputación creada por Reille, que habría afirmado “como cosa indudable que Navarra no podía ser más que parte integrante del Imperio francés, proponiendo que se pidiese a S. M. I. y R [Napoleón] su agregación a la Francia”, siguiendo, por lo tanto, los pasos de Cataluña. El Consejo de Intendencia de Navarra subrayó su fidelidad a José I, recibiendo los parabienes de éste último por su gesto⁷⁷. Por cierto, que el mencionado Navarro, junto con otras tres personas, habría formado parte de un plan ideado por el citado general Reille y por su jefe de policía Mendiry y puesto en práctica en septiembre de 1811 para que Espoz y Mina “entrarse en acomodo con los franceses” con el argumento de que la causa de éste era una causa “perdida por el poder inmenso del Emperador y su decidida voluntad de sujetar a la España (...) y la Navarra se vería sujeta a las [leyes] de conquista si los voluntarios se empeñaban en permanecer en insurrección; porque el país iba a ser ocupado por muchas divisiones militares, que lo dejarían enteramente arruinado a poco que subsistiesen en él”⁷⁸. Con todo, Espoz y

⁷⁵ *Memorias del General Don Francisco Espoz y Mina ...*, Tomo primero, p. 82.

⁷⁶ F. Miranda Rubio, “La quiebra del régimen ...”, p. 463.

⁷⁷ J. Mercader Riba, *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Historia externa*, pp. 310-311, nota 269.

⁷⁸ *Memorias del General Don Francisco Espoz y Mina ...*, Tomo primero, p. 159.

Mina, quien reconoce que “conservaba amistad a Navarra, y aun le estaba reconocido desde antes que fuera diputado”, ayudándole en el arresto de un tal Pascual Echeverría, afirma que aquél y los demás pudiesen haberse “dejado alucinar y procediesen en el asunto con la mayor buena fe”, descargando toda la responsabilidad en los propósitos últimos de la propuesta, que serían los de desarticular la guerrilla navarra, a Reille y a Mendiry, cuestión que, no obstante, también debía haber estado en el conocimiento de aquéllos “por mil y mil antecedentes y razones que estaban muy a la vista de todo el país”⁷⁹.

Por lo tanto, los propósitos que Napoleón tenía en relación con Navarra apuntaban ya desde 1807 a la anexión, finalmente concretada de hecho a partir de febrero de 1810. El decurso de la guerra anuló cualquier otra posibilidad que hubiera encerrado la reunión bayonesa en relación con Navarra y los demás territorios vascos. Hablar de un mantenimiento del status foral o de su eliminación si el gobierno de José I hubiera seguido en el poder en circunstancias de normalidad supone un ejercicio de historia-ficción, aún cuando lo sucedido en Bayona podría apuntar a la primera opción.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 158-159. El desenlace del asunto continúa entre la página 159 y la 177 con el rapto temporal de Navarra y de los otros tres copartícipes tras un reunión en Leoz y con la posterior fuga de los mismos, consentida y facilitada por Espoz y Mina, quien, en contra de las peticiones de someterlos a consejo de guerra sumarísimo por parte de sus mismos oficiales, creía firmemente en su inocencia (*Ibid.*, pp. 162-163).