

TERCER CONGRESO GENERAL DE HISTORIA DE NAVARRA
NAFARROAKO KONDAIRAREN HIRUGARREN BATZARRE OROKORRA

Pamplona, 20-23 septiembre de 1994



Área I. LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL TERRITORIO

Ponencia IV

**INTEGRACION Y DIFERENCIACION INSTITUCIONAL
DE LOS REINOS PENINSULARES EN LA
MONARQUÍA HISPÁNICA (SIGLOS XVI-XVII).
NAVARRA Y PORTUGAL EN LA UNIÓN IBERICA**

DIEGO J. MARTIN GUTIERREZ

*Profesor Ayudante de Historia del Derecho
Universidad de Navarra*

El pactismo es esencial en la configuración y funcionamiento de la Monarquía hispánica¹. Portugal y Navarra son dos ejemplos claros de la aplicación de este principio político, aunque las fórmulas fueran distintas. De hecho los centros de poder eran el Virrey (en Portugal) y el Consejo (en Navarra). Por ello interesa el estudio institucional, para conocer en última instancia las diversas fórmulas y no permanecer en un nivel doctrinal-político o filosófico-abstracto, como tampoco quedar cegados por las historias nacionales que, como se verá, alcanzan verdadero sentido en función de lo universal, de lo integrador².

¹ Conforme al planteamiento que realiza VALLET DE GOYTISOLO en la presentación a «El pactismo en la Historia de España», Instituto de España, Cátedra Francisco de Vitoria, Madrid 1980, hay dos tipos de pactismo: el filosófico o teórico, abstracto, en un nivel del pensamiento (con el paso histórico del pactum subiectionis al pactum societatis, resultado de la evolución del pensamiento en los siglos XIII al XIX; paso realizado progresivamente por los diversos autores), y el pactismo histórico o «historicista» (en terminología de LALINDE ABADIA), en un estadio propio de los hechos (separando, a su vez, el pactismo histórico de índole privatista o contractual del pactismo político). Respecto a lo cual, y desde lo que aquí nos interesa, afirma LALINDE ABADIA: «En consecuencia, toda investigación sobre pactismo debe determinar previamente si lo que detecta es un pactismo filosófico o un pactismo historicista y, dentro de éste, si se trata de la variante política o de la variante jurídica. Después hay que detectar qué grupo social es el que se ha beneficiado del pactismo, y qué grupo político es el que ha impulsado al grupo social anterior como también la ideología que ha permitido la entronización del régimen. Finalmente, hay que ocuparse de las circunstancias que han acompañado favorablemente el pactismo. Sin estas condiciones mínimas, cualquier estudio habrá de resultar por fuerza insuficiente.» LALINDE ABADIA, J.; «El pactismo en los Reinos de Aragón y de Valencia»; en «El pactismo en la Historia de España», Instituto de España, Cátedra Francisco de Vitoria, Madrid 1980, 120-121. Por ello, se ha de precisar lo siguiente: -El caso navarro es una cuestión histórica, no filosófica; se trata de un pactismo histórico. -La institución histórica del pactismo en Navarra se remonta a la Alta Edad Media y es compartida en su primera etapa con la de Aragón. -El pactismo navarro, que se nos presenta como sistema vivido, histórico, o pactismo en stricto sensu, es también un pactismo de tipo político (al estilo aragonés) y no privatista (al modo valenciano). -No obstante lo anterior, en Navarra se encuentran diversas manifestaciones contractuales del pacto, pese a su formación histórica. -El pactismo de que se trata en Navarra a partir de 1512 es una cuestión de sumisión del Reino a un rey (pactismo «historicista» de tipo político), pero también, y es lo que nos ocupa principalmente ahora, ha de verse la realidad en clave de integración de un reino en una entidad superior: la Monarquía.

² «...tales fenómenos particularistas, observables en todos los sistemas políticos de la Europa moderna, incluso en los más «centralizados», son datos esenciales en la descripción del mundo político y no sólo los andamios del edificio que, aunque todavía se mantienen, están llamados a desaparecer. ¿Por qué? Porque lo que nos interesa no es una visión atomística o genealógica de los elementos del sistema, sino los que son su lógica (o sentido) global y el equilibrio general que en él termina por establecerse. / Tal equilibrio nada tiene que ver con un proyecto premeditado, con una estrategia consciente, con las construcciones teórico-dogmáticas de los pensadores del poder y de la sociedad. Por el contrario, resulta, preterintencionalmente, de la acción de los hombres y de los mecanismos objetivos de la práctica del poder.» HESPANHA, A. M., «Vísperas del Leviathán», Madrid, 1989, 439 y 440.

El sistema portugués era más débil «constitucionalmente» que el navarro, éste se hallaba especialmente protegido frente a los contrafueros de la Monarquía. Tal vez Navarra supo jugar como nadie, y de hecho fue quien más frutos obtuvo, dentro del pactismo, pues supo sabiamente adaptarse al presupuesto-base del pacto: la ausencia del rey, no considerando al soberano como rey ausente sino teniéndolo efectivamente como tal y prescindiendo, en mayor o menor medida, de él en la toma de las decisiones que afectaban al Reino.

HUICI GOÑI duda de la importancia del «contrato entre el rey y el reino», de las capitulaciones, aportando documentos demostrativos de su ignorancia en Castilla. Dice la autora: «Si Navarra conservó algo suyo en sus fueros y leyes se debe a la lucha titánica de sus Cortes y Diputación. No se destruye un reino de casi 700 años, ni con un ejército de ocupación...»³. Tal vez se exprese esto mejor afirmando que Navarra se defiende con medios institucionalmente adecuados⁴.

³ HUICI GOÑI, «En torno a la Conquista de Navarra», Pamplona, 1993, 86-87. «Creo haber descubierto la explicación a la ausencia de una mayor reacción y lo he apuntado ya. Navarra estuvo más de cien años bajo un ejército de ocupación. / ...Había que callarse y disimular y ceder y aceptar o morir. Un pequeño reino arruinado despoblado, se enfrentaba a un gran imperio naciente, con un ejército que empezaba a ser el mayor de Europa. ...Como compensación se organiza la resistencia en dos instituciones; Cortes y Diputación.» HUICI GOÑI, «En torno a la Conquista de Navarra», Pamplona, 1993, 91. Esta es la «resistencia»: institucional. Pero no es sustitutiva, ni ello justifica la presencia de un ejército de ocupación. Ya fuera por debilidad, ya fuera por lo que fuese, en Navarra no había una resistencia seria. Tales instituciones no son de resistencia sino de vigilancia por el cumplimiento del pacto como representantes legítimos de la otra parte contratante: el Reino, como la misma autora reconoce: «...La gente de mi tierra se empeñó en hacer vigente, durante siglos, lo que en 1512 se le prometió y no se cumplía. / Aquí tienen su lugar dos instituciones navarras que, frente al Consejo, Corte Mayor y Cámara de Comptos, que fueron castellanizando con más o menos rapidez, las Cortes y la Diputación se crecieron en la resistencia.» HUICI GOÑI, «En torno a la Conquista de Navarra», Pamplona, 1993, 100.

⁴ Tales medios son fruto del mantenimiento de la personalidad jurídica diferenciada del Reino de Navarra, desde su integración en la Monarquía hispánica: «La Novísima Recopilación de las Leyes del Reino de Navarra, recogiendo leyes de Cortes de Tafalla de 1531 y Olite de 1645, sancionaba en pleno siglo XVIII que la incorporación realizada en las Cortes Generales de Burgos en 1515 se hizo «quedando salvos e ilesos todos sus fueros, leyes y costumbres para gobernarse por ellos, de manera que el haberla incorporado no fue por modo de supresión, sino por el de unión principal, y así cada reino retuvo su naturaleza antigua en leyes, territorio y gobierno» (Nov. Rec. 1, 8, 33). / Por ello, «siendo este Reino distinto y separado de los otros reinos y señoríos de Vuestra Magestad, en territorio y jurisdicción» (Nov. Rec. 1, 2, 59) siguió funcionando con sus peculiares instituciones.» SALCEDO IZU, J., «Incorporación de Navarra a la Monarquía española», Informe sobre Navarra, Comisión de Navarros en Madrid, 1986, 31-32. También abunda en esta idea, el mismo autor, en su artículo de igual título publicado en Letras de Deusto, 16, 34 (1986), 147-154.

Si consideramos la rebelión de las Comunidades de Castilla como «la única manifestación seria de la personalidad de los castellanos ante el rey, de que Castilla es un reino con una autonomía, unos derechos que el monarca debe respetar»⁵, resulta útil comparar las peticiones de los comuneros en 1520⁶ con lo pactado en Tomar en 1582⁷.

El resultado de esta operación nos conduce inevitablemente a concluir que son muy parecidas las pretensiones de ambos reinos, precisamente porque luchan por su diferencia, porque son conscientes de esa diferencia y no quieren verse contaminados por los otros reinos extranjeros (que casualmente pertenecen al mismo soberano); son fieles a su legítimo rey, pero no pueden más que defender a la vez su identidad particularmente manifestada como reino diferenciado. Por ello, no es de extrañar que los argumentos y peticiones de los revoltosos castellanos sean los mismos que los portugueses mantienen a rachas durante los sesenta años de la unión ibérica, incluso iguales fundamentos a los que se ven en las revueltas catalana, vizcarreta o napolitana⁸. No son sentimientos nacionalistas, sino una manifestación natural y espontánea de eso que se viene denominando «conciencia de la diferencia». Con mayor lógica si observamos que las relaciones entre los reinos

⁵ SÁNCHEZ BELLA, I., «Lecciones de Historia del Derecho español», Pamplona, 1985, 115.

⁶ Ver: GONZÁLEZ ALONSO, B., «Las Comunidades de Castilla y la formación del Estado absoluto», en *Revista de Historia del Derecho* 2, Granada, 1978, 265-313. Del mismo modo son parangonables, en este orden de cosas, la crisis de las Germanías y las revueltas de la cuarta década del s XVII (Vizcaya, Cataluña, Portugal).

⁷ Carta Patente de 12-XI-1582: «Memorial das graças e merces que el rei meu senhor concedrá a estes reinos quando for jurado por rei e senhor d'elles, em que incluí as que le concedem o sereníssimo rei D. Manuel, anno 1499, e outras de grande importancia para bem e particular delles». Archivo General de Simancas, Estado 415, s.f.

⁸ Respecto a Nápoles, ver: VILLARI, R., «La rivolta antiespagnola a Nápoli. Le origini 1585-1647», Roma, 1976. Referente a Cataluña, ver: ELLIOTT, J. H., «La revolta catalana 1598-1640», Barcelona, 1960. De Vizcaya, ver: MONREAL CIA, G., «Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya», Bilbao, 1974. Sobre las revueltas de esta época en general, ver: ELLIOTT, J. H., «Revueltas en la Monarquía española», en *Revoluciones y rebeliones de la Europa moderna*, Madrid, 1984, 123-144. De distinto signo es la rebelión del Duque de Medina Sidonia en la misma época, pues, entre otras razones, era primo del Duque de Braganza Juan IV de Portugal. Ver: DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., «La conspiración del duque de Medina Sidonia y el marqués de Ayamonte», *Separata Archivo Hispalense* nº 106, 1961, 27 y ss.

peninsulares son de relativa indiferencia, no unidos nunca contra el poder central y caminando cada uno por su lado, siguiendo los propios intereses coyunturales⁹.

Cargar la culpa sobre Castilla puede resultar precipitado. El reino castellano no impulsó la fusión de los reinos ibéricos, fue labor de los reyes (como hemos visto), «y en esta tarea Castilla fue la primera víctima, antes que cualquiera de los otros reinos. El hecho del alejamiento del rey de los reinos no castellanos es un elemento que favorece su personalidad, aunque los reinos sientan la ausencia»¹⁰.

Todas las rebeliones, levantamientos y revueltas de la etapa de gobierno de los Austrias, fueron sofocadas; pero ninguno de los soberanos de la casa de los Habsburgo aprovechó estas situaciones para allanar la personalidad de los reinos integrados en la Monarquía de una forma u otra, es más, tal vez ni pensaron en ello¹¹. Las estructuras se mantuvieron, aunque el rey poco a poco se va imponiendo, eso sí, frente a otros poderes: Iglesia y Nobleza (esto es un fenómeno más de estatalización, centralismo incluso, que tiene aquí su germen, pero que no se concretará hasta fines

⁹ *Pese a los contrafueros y disminuciones de autonomía que venían sufriendo los aragoneses desde 1592, en 1640 no apoyan a los catalanes levantados. Y es que hasta dentro de la Corona de Aragón existían recelos y diferencias entre unos reinos y otros. Ver: REGLA, J., «La Corona de Aragón dentro de la Monarquía Hispánica de los Habsburgo», en VIII Congreso de Hª de la Corona de Aragón 2, Valencia, 1973, 131-164.*

¹⁰ SÁNCHEZ BELLA, I., «Lecciones de Historia del Derecho español», Pamplona, 1985, 127.

¹¹ «Tenga VM por el negocio más importante de su Monarquía el hacerse rey de España; quiero decir, señor, que no se contente VM con ser rey de Portugal, de Aragón, de Valencia, conde de Barcelona, sino que trabaje y piense con consejo maduro y secreto por reducir estos reinos de que se compone España al estilo y leyes de Castilla, sin ninguna diferencia en todo aquello que mira a dividir límites, puertos secos, el poder celebrar cortes de Castilla, Aragón y Portugal en la parte que quisiere, a poder introducir VM acá y allá ministros de las naciones promiscuamente y en aquel temperamento que fuere necesario en la autoridad y mano de los consellers, jurados, diputaciones y consejos de las mismas provincias en cuanto fueren perjudiciales para el gobierno y indecentes a la autoridad real, en que se podrían hallar medios proporcionados para todo, que si VM lo alcanza será el príncipe más poderoso del mundo.» (Gran Memorial, 1624) ELLIOTT/PEÑA, «Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares», I, 96.

del XVII y principios del XVIII, avanzando poderoso hasta nuestros días)¹². Con la muerte del último de los Austrias, Carlos II, se mantiene prácticamente la misma situación que en 1519¹³.

EL GOBIERNO DE LOS REINOS DESDE LA MONARQUÍA

Dejando a un lado los hechos y mirando más a las instituciones, los virreyes-gobernadores¹⁴ estaban asistidos en Lisboa permanentemente por un

¹² *Dos procesos anteriores llevan al nacimiento del estado en los siglos XVIII y XIX: En el ámbito de las ideas, el racionalismo y la Ilustración; en el ámbito político-institucional, el centralismo regnícola y la homogeneización territorial. La poca importancia de los beamonteses en sí mismos y tras la conquista de Navarra, rubrica lo que apuntamos acerca de la causa de que Navarra perdiera su independencia (que no su diferenciación institucional): la división interna de la comunidad política en dos bandos contrarios. Fernando el Católico prescinde pronto de los beamonteses, que fueron su apoyo navarro, y si en realidad lo hace de un modo tan excluyente (porque supongo que serían beamonteses los principales oficiales del Reino, al menos con los primeros Austrias), por una razón: para no acentuar más la división interna del reino (cosa que los Felipes harán en contrario respecto a Portugal, beneficiando a los pro-castellanos o pro-filipinos y humillando a los pro-antonianos o, más tarde llamados, de la «parcialidad», acentuando con todo ello la división).*

¹³ «La resolución de Berganza y de Portugal nació de la razón arriba dicha, tuvo la culpa su abuelo de VM, pues que debía, hallándose con ejército poderoso y él en Portugal, traerse consigo al duque de Berganza, que nunca varones de tan alto linaje y con pretensiones de rey se han de dejar en provincias conquistadas y que fueron cabezas de imperio, y que por genio propio y aborrecimiento a castellanos desean restituirse a él. Podía excusar los puertos secos, que más importaba la conservación desta Monarquía que doscientos mil ducados, con que desarraigara el odio de unos y otros facilitando el comercio, vínculo de la amistad de los reinos. Debía dar a los caballeros portugueses virreynatos, gobiernos en Castilla y en regiones a ella sujetas; obispados, abadías a los eclesiásticos, y con esta proporción introducir castellanos en Portugal y portugueses en las partes de Europa donde VM impera. Debía quitar la sombra de casa real que dejó en Lisboa, porque no viendo ellos este aparato no se arrojarían a buscar alma a aquel cuerpo. El rey don Fernando el Católico debió hacer lo mismo con Aragón y Cataluña. Mas él, que se injurió de que castellanos no quisiesen que les gobernase, no puso en ejecución materia tan importante que no la rehusarían en sus principios los reinos, viendo los premios y honras que se adquirirían en los demás de VM y ocupados ya con puestos, ya con esperanzas las personas de talento, el pueblo sin cabezas no se atreviera a ningún desorden. Si el Conde intentó punto tan esencial de los imperios, obró como gran ministro.» (Nicandro, 1643) ELLIOTT/PEÑA, «Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares», II, 252.

Conselho de Estado, distinto del Conselho de Portugal que se halla en Madrid junto al rey y que, aun siendo también un consejo de estado, asiste al soberano, mientras que el Conselho de Estado en Lisboa asesora al virrey o gobierno¹⁵. Una peculiaridad de Portugal, pues ni en Aragón ni en Navarra (aunque los respectivos consejos estén uno en la Corte madrileña y otro, el navarro, en el propio reino) existe duplicidad alguna de consejos: el de Aragón¹⁶ asiste directamente al monarca y el navarro¹⁷ al virrey. Por esto, el Real Consejo de Navarra, formalmente considerado, puede emparentarse en un principio con el Conselho de Estado portugués y no con el Conselho de Portugal, que es órgano de la Monarquía (centralizador), cosa que de

¹⁴ *En el presente estudio se incluyen referencias documentales de la Administración portuguesa, en detrimento de las concernientes a Navarra. La razón estriba en el desconocimiento por los historiadores y estudiosos en general, que es mayor en relación a Portugal que respecto a Navarra. La Administración central navarra ha sido brillantemente expuesta en numerosas monografías, por lo que la labor de investigación por nuestra parte queda sustituida por la referencia a los autores especialistas y a las fuentes de que ellos se sirven. Por ello, las afirmaciones sobre Navarra se apoyan en los trabajos de otros investigadores, pues prácticamente hoy la mayor parte de los hechos y documentos son conocidos por todos a través de dichas obras y, por tanto, las instituciones y relaciones de poder han quedado suficientemente establecidas y expuestas con claridad. Sin embargo, con referencia a Portugal sucede lo contrario: faltan numerosos aspectos por estudiar o, al menos, por profundizar, y el desconocimiento excusado para los no introducidos en la historia del vecino país junto con esa escasez historiográfica hacen que nos refiramos a fuentes documentales, cuando no haya referencia bibliográfica suficiente. No obstante, la figura virreinal en Navarra tal vez sea la menos estudiada. Por aquellos a quienes está encomendada esta labor se destaca que la mayor parte de la documentación se encuentra en el Archivo General de Simancas y, por nuestra parte, queda ofrecer algunas fuentes localizadas en archivos portugueses, como es en el del Palacio da Ajuda de Lisboa (donde también hay numerosos documentos referentes a historia política, genealogía y heráldica del reino navarro tras su incorporación a la Monarquía): -Sobre el Marqués de Cortes, Gobernador y Capitán General de Navarra, y su correspondiente Casa; 50-V-10, 28-29, y 50-IV-7, 369-371. -Sobre el Marqués de Valparaíso, Virrey y Capitán General del Reino de Navarra y sus fronteras; 50-V-34, 97-100. AZCONA también ofrece una serie de documentación sobre Navarra en el Boletín de la Comisión Monumental de Navarra (1920, 29-32, 117, 121, 196-198; 1921, 185-189, 264-267; 1922, 29-32, 117-121, 196-198), bajo el epígrafe «Documentos relativos a Navarra que se conservan en el British Museum». Relación que puede completarse en lo que se refiere a la actual British Library con el Catálogo de GAYANGOS.*

¹⁵ LUXAN MELÉNDEZ, «La revolución de 1640 en Portugal, ... El Consejo de Portugal, 1580-1640», Madrid 1988, 79. Sobre virreinato y gobernación en el Portugal Católico, ver: BOUZA ALVAREZ, «Portugal en la monarquía hispánica (1580-1640): Felipe II, las Cortes de Tomar y la génesis del Portugal Católico», Madrid 1987, 789-846.

¹⁶ Ver: RIVA, C., «El Consejo Supremo de Aragón en el reinado de Felipe II», Madrid, 1915; LALINDE ABADIA, J., «El Vicecanciller y la Presidencia del Consejo Supremo de Aragón», Anuario de Hª del Derecho Español XXX, Madrid, 1960; «La gobernación general en la corona de Aragón», Madrid, 1963.

¹⁷ Ver: SALCEDO IZU, J., «El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI», Pamplona, 1964.

ningún modo es el navarro, pese a que solía incluir entre sus miembros tres ministros castellanos¹⁸.

Como en Navarra el dicho Consejo Real y en Cataluña la Real Audiencia¹⁹, el Conselho de Estado es un órgano consultivo del Virrey. En lo demás, la única diferencia es que hay otro consejo de estado en la Corte, junto al rey (imitando sólo en este sentido al modelo de administración virreinal de Aragón), lo cual no ocurría en el Reino de Navarra. Es más, incluso a veces se hallaba el virrey de Portugal asesorado además por un consejo restringido para materias de gobierno, una especie de junta muy personal ajena a su Conselho en mayor o menor medida²⁰.

El virrey portugués²¹, pese a contar con una jurisdicción administrativa restringida en favor del Conselho de Portugal junto al rey²² y exceptuando las peculiaridades de la

¹⁸ Además de la sujeción en Navarra al viejo límite del Fuero General (l. 1.) de cinco extranjeros en los cargos públicos, que entraban principalmente a través del Consejo Real, aunque avanzado el tiempo se incrementara la presencia de extranjeros peninsulares por la vía de las naturalizaciones.

¹⁹ Ver: VAZQUEZ DE PRADA y MOLAS RIBALTA, «Notas sobre las Instituciones públicas de Cataluña en el siglo XVIII», *Actas I Symposium de Historia de la Administración*, 310; LALINDE ABADIA, J., «La institución virreinal en Cataluña (1471-1716)», Barcelona, 1964.

²⁰ Cap. VII del Regimiento del Archiduque Alberto como Virrey: Archivo Nacional da Torre do Tombo, Mss Livraria 2608, 11-16. LUXAN MELENDEZ, «La revolución de 1640 en Portugal, ... El Consejo de Portugal, 1580-1640», Madrid 1988, 80-81.

²¹ Ejemplares de los regimientos de: -los cinco gobernadores (5-VII-1593) en la Biblioteca Pública de Evora, CV/2-7; -del 2º virreinato de Moura (21-III-1600) en la Biblioteca Pública de Evora, CV/2-7, y en el Archivo da Torre do Tombo, Fundo Portugues da Biblioteca Nacional de París, nº 23; -del Conde de Basto (18-VI-1633) en la Biblioteca Pública de Evora, CV/1-7, nº 52; -de los gobernadores que sucedieron al Cardenal D. Enrique; el del Archiduque Alberto (modelo de otros posteriores); el de los cinco gobernadores nombrados cuando se produjo su marcha a Madrid; el del Arzobispo electo D. Juan Manuel de 1633, que sirvió también para el Conde de Basto; y el de la Princesa Dña. Margarita de 1634, en: Biblioteca del Palacio de Ajuda, 50-V-28, y Biblioteca General da Universidade de Coimbra, 714. ANDRADE E SILVA en su «Collecção chronologica da legislação portugueza...» recoge los regimientos del Conde de Basto (318 y ss) y de la Princesa Margarita (118-124). El regimiento, la carta de poderes, la relación y el juramento del Archiduque Alberto (modelo normativo de nombramiento para otros virreyes posteriores, entre ellos el del Conde de Salinas) se hallan en la obra de CAEIRO «O Archiduque Alberto de Austria ViceRey de Portugal», 509-517. También copias manuscritas en el Archivo Nacional da Torre do Tombo, Fundo Portugues da Biblioteca Nacional de París, nº 23, 184-189v. Regimiento del Archiduque Alberto como Virrey de Portugal también en Archivo Nacional da Torre do Tombo, Ms. Livraria, 2608.

²² CAETANO, «O Governo e a Administração Central após a Restauração», en *História da Expansão Portuguesa no Mundo III*, 189; HESPANHA, A. M., «Vísperas del Leviathán», Madrid, 1989, 225.

última etapa de los Austrias en Portugal²³, es el centro de la pirámide institucional en el país lusitano, con pocos obstáculos en su gobierno (lo cual no quiere decir que no los tuviera²⁴, es un término comparativo). En Navarra el virrey es una institución maniatada tanto por las instituciones del reino (v.gr.: el pase foral de la Diputación y el reparo de agravios en Cortes) como por las del propio rey (v.gr.: el derecho de sobrecarta del Consejo Real)²⁵.

Desde esta perspectiva es comprensible que los navarros no vieran con malos ojos un virrey extranjero (generalmente nobles castellanos, militares)²⁶, siendo que en Portugal acontece todo lo contrario (personas de la familia real u obispos portugueses). Por otro lado, es posible entender que la institución virreinal portuguesa debe ser separada no sólo en cuanto a lo funcional²⁷ sino también, como sucedió en

²³ LUXAN MELÉNDEZ, «La revolución de 1640 en Portugal, ... El Consejo de Portugal, 1580-1640», Madrid 1988, 13.

²⁴ *Obstaculizaban su labor, sobre todo, las juntas: «Los virreyes o gobernadores tenían competencias restringidas, casi todo lo importante tenía que dirigirse a Madrid. Ahí, el Consejo de Portugal, cuando funciona, no constituye nunca una instancia eficaz de coordinación. A través de juntas eventuales se intentó dar alguna unidad a la política, sobre todo en campos claves como la hacienda; pero tal expediente era combatido en Portugal, tanto porque violaría el régimen pactado en Tomar, como por evitar a los consejos ordinarios.» HESPAÑHA, A. M., «Vísperas del Leviathán», Madrid, 1989, 225.*

²⁵ SALCEDO IZU, J. «Elementos de Historia del Derecho navarro», Pamplona, 1989, 55-59. En concreto, sobre dichas instituciones, ver: SALCEDO IZU, J., «Contrafueros y reparo de agravios», Anuario de Historia del Derecho Español XXXIX, Madrid, 1969; «Historia del derecho de sobrecarta en Navarra», Pamplona, 1969.

²⁶ *En Aragón ocurría otro tanto, pues nada decía la constitución política de la Corona sobre la nacionalidad del virrey, y fue cuestión que se zanjó en las Cortes de Tarazona de 1592.*

²⁷ *Dos posibles confusiones para el estudioso: Cuando a una misma persona se le confieren dos o más cargos diferentes, como ocurre, desde la Baja Edad Media, que el rey delega su poder superior en un procurador, adelantado o virrey, que actúa como si fuera el rey mismo, o que, con este mismo carácter, el gobernador general en la Corona de Aragón delegue su poder, a su vez delegado, en los portants veus de gobernador. Son interferencias en el esquema de las instituciones de gobierno que pueden confundir. GARCÍA-GALLO, «Cuestiones y problemas de la historia de la Administración española», Actas I Symposium de Historia de la Administración, 50-51.*

algunas ocasiones, en lo personal (los cargos militares se separaron varias veces de los políticos o de gobierno, siendo regidos por hombres distintos)²⁸.

La figura del virrey en el reino lusitano es una constante fuente de preocupación para los monarcas durante los sesenta años de unión, desde que Felipe II (Felipe I de Portugal) jurara en la Carta-Patente de Tomar en 1581:

«Que haviéndose de poner en estos Reynos, Visorrey o persona o personas que debajo de cualquier otro nombre los ayan de goernar, sean portugueses. Y que lo mismo se entienda habiéndose de embiar a ellos Visitador o Alçada, con que (por lo que toca a la authority de los dichos Reynos y por hazelles su magestad mayor merced) puedan él y sus suçesores embiar por Visorrey o gouernador a ellos persona real que sea hijo, o hermano, o tío o sobrino suyo.»²⁹

Una muestra de ello son los 22 virreinos, gobiernos y juntas de gobernadores que se suceden en Portugal durante el período de la unión. Se intentó todo, desde el Archiduque Carlos Alberto (1583-1593)³⁰ hasta la Princesa Margarita (1634-1640)³¹ -únicos virreyes pertenecientes a la familia real-, se combina la fórmula colegial con la unipersonal al frente de la más alta jefatura de gobierno en Portugal; siendo que predominan los obispos de forma abrumadora, sin olvidar algunos

²⁸ *CastelRodrigo fue sustituido como Virrey a principios del verano de 1603 por el Obispo de Coimbra, si bien continuó en el cargo de Capitán General hasta enero del año siguiente. LUXAN MELÉNDEZ, «La revolución de 1640 en Portugal, ... El Consejo de Portugal, 1580-1640», Madrid, 1988, 182. / Un decreto de SM de 27-X-1621, cuando el Conde de Salinas todavía era Capitán General, tuvo que prohibir terminantemente que se hiciese detener al antiguo Virrey. GAILLARD, «Le Portugal sous Philippe III d'Espagne. L'action de Diego de Silva y Mendoza», Grenoble, 1982, 364-366. / Cuando Felipe II entra en Elvas, en 1580, el Duque de Alba dirige el gobierno desde Lisboa; manteniéndose en el cargo de Capitán General hasta 1583. Cuarenta años más tarde «escuchada la salutación de la ciudad de Elvas [a Felipe III] ..., un documento real desobligaba de su juramento al Virrey, que sin embargo seguiría al frente del gobierno tramitando los negocios urgentes». LUXAN MELÉNDEZ, «La revolución de 1640 en Portugal, ... El Consejo de Portugal, 1580-1640», Madrid, 1988, 288. Sobre que el Conde de Salinas (Marqués de Alemquer) se mantuviera en el gobierno pese a la entrada del propio Rey en Portugal (2-V-1629) ver: Archivo Nacional da Torre do Tombo, Ms. Livraria, 539, 43-43v y 47v.*

²⁹ *Archivo General de Simancas, Estado 416, 204. También: Archivo General de Simancas, Estado 415, s.f.*

³⁰ *Ver: CAEIRO, «O Archiduque Alberto de Austria vice-rei de Portugal 1583-1593», Lisboa, 1961.*

³¹ *Acerca de la financiación de la Princesa con cargo a las arcas castellanas ver: DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Política y Hacienda de Felipe IV», Madrid 1960, 187.*

personajes de confianza portugueses (v. gr.: Moura³² fue virrey en dos ocasiones, 1600-1603 y 1608-1612) y castellanos (Diego de Silva, Conde de Salinas³³, 1617-1621). Este último hecho suponía la vulneración del pacto³⁴.

LA REPRESENTACIÓN DEL REINO

Los navarros no necesitaban de la asistencia en persona del rey para celebrar Cortes, quizá por ello se celebraran tantas y alguien vea una cierta superficialidad en ello, pero la realidad es que se celebraban con asiduidad mientras que en otros reinos de la Monarquía estaban prácticamente paralizadas³⁵. En las Cortes navarras³⁶ se

³² Ver su biografía en: DANVILA Y BRUGUERO, A., «D. Cristobal de Moura. Primer Marqués de CastelRodrigo (1538-1613)», Madrid, 1900.

³³ GAILLARD, C., «Le Portugal sous Philipe III d'Espagne. L'action de Diego de Silva y Mendoza.», Grenoble, 1983.

³⁴ «No cabe duda, que el nombramiento de un Virrey extranjero en la persona de Salinas, provocó considerables tensiones que fueron más o menos manifestándose, -recuérdese la dimisión del Presidente de la Cámara de Lisboa, coincidente con el comienzo del mandato del Marqués-, hasta surgir como un agravio fundamental en el capítulo tercero de las peticiones de cortes de 1619». LUXAN MELÉNDEZ, «La revolución de 1640 en Portugal, ... El Consejo de Portugal, 1580-1640», Madrid, 1988, 313. Ver también: FEROS CARRASCO, A., «Felipe III», en *Historia de España, Planeta*, vol. 6, 60.

³⁵ En Castilla, ver: PÉREZ-PRENDES, J. M., «Cortes de Castilla», Barcelona, 1974. En Aragón, ver: GONZÁLEZ ANTÓN, L., «Las Cortes de Aragón», Zaragoza, 1978. En general, ver: BENEYTO, J., «Les Cortes d'Espagne», en *Recueils Société Bodin, Bruxelles*, 1966.

³⁶ Ver: HUICI GOÑI, «Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna», Pamplona, 1963. La misma autora en su obra «En torno a la Conquista de Navarra», Pamplona, 1993, 86-88, niega la pretendida legitimidad a las Cortes de 1513 por faltar los agramonteses (por tanto, por no representar a todo el Reino) y por sentirse amenazados los presentes por el discurso de proposición del Virrey, contra los que no obedecieron al Rey Católico. Estas afirmaciones deben ser puntualizadas. En primer lugar, porque la falta del otro bando, además de lógica, no quita legitimidad a dichas Cortes, jurídicamente hablando. También faltarán en el siglo XVII brazos enteros en las Cortes castellanas. En segundo lugar, porque la conquista de Navarra no es un simple hecho expansionista, sino que subyace una previa división intestina del Reino, de su comunidad política, por lo que la representación es de los vencedores. En este sentido: SALCEDO IZU, J., «Incorporación de Navarra a la Monarquía española», *Informe sobre Navarra, Comisión de Navarros en Madrid*, 1986, 25 y ss. Es un craso error intentar plasmar parámetros racionalistas, de corte decimonónico, a realidades anteriores. Los principios de representatividad no tienen nada que ver con la representación del Reino en unas Cortes estamentales del siglo XVI. Por otro lado, la amenaza del Virrey es también lógica, viniendo de un militar, y es fórmula recordatoria (por la dinámica de la guerra), y quizá esto sea lo más sobresaliente, del principio de la realeza.

instalan prácticas reveladoras: se aprobaba una sola ley con todos los contenidos positivos y los reparos de agravios, incluido también el donativo, de esta manera el rey tenía que firmarlo todo si quería el dinero; las Cortes consiguen que las leyes que elaboran sean publicadas por la Diputación, de modo que así sucedía en la práctica que leyes sancionadas no eran publicadas³⁷.

En Portugal el declive de las Cortes³⁸ es la continuación de una tendencia muy anterior y común a los otros reinos (hecho favorecedor de la centralización del poder real, a costa de la pérdida de importancia política de la nobleza y los concejos)³⁹. En el período filipino sólo Felipe I (II de Castilla) las impulsó, para granjearse el apoyo de los portugueses: 1581 y 1583. Ya sólo se celebrarán unas Cortes en 1619, coincidiendo con la visita de Felipe II (III de Castilla) y por el mismo motivo. El proceso

³⁷ ARVIZU, F., «Sanción y publicación de leyes en el Reino de Navarra», *Anuario de Hª del Derecho Español XXXII*, Madrid, 1972, 733 y ss.

³⁸ Ver: HESPANHA, A. M., «História das instituições. Epoca Medieval e Moderna», Coimbra, 1982, 367 y ss.; GOMES DA SILVA, N. Espinosa, «História do Direito Português», Lisboa, 1980; FRANÇA, E. d'Oliveira, «O poder real em Portugal e as origens do absolutismo», São Paulo, 1946, 255 y ss.

³⁹ «...No obstante, a este desplazamiento de la cuestión de los límites del poder real de la problemática de las Cortes hacia la de los «límites doctrinales» ha correspondido una cierta desatención de sus contenidos político-institucionales. O sea, estos límites han pasado a ser estudiados casi exclusivamente en el plano de la doctrina política, como si esta cuestión no hubiese sido confirmada (o invalidada) por un complejo conjunto de aparatos institucionales. / ...acabaron por reunirse con cierta frecuencia, aunque no por un sentimiento de que fueran un expediente ordinario de gobierno, sino por una coyuntura muy perturbada en términos dinásticos (regencias, sucesión de la Corona, jura de infantes). / ...las Cortes de esta época no son, como querría una visión «parlamentarista», ni un forum decisivo en el establecimiento de los equilibrios entre el poder real y los demás poderes políticos, ni la única forma conocida de auscultación (mucho menos de representación o de «resistencia») del reino, sino sólo uno de los medios -y, además, poco efectivo- de garantizar, más por la negociación política que en el plano jurídico [mejor judicial, y éste es el verdadero sentido; la impugnación de actos regios, por ejemplo], los derechos particulares de los polos políticos periféricos. Las Cortes eran, para el estado popular, quizá el último medio de defensa pactista y colectiva de sus derechos. A partir de esto, o el rey se conformaba con la voluntad expresada por los estados, o la defensa de los derechos de los particulares pasaba al plano de los agravios individuales y judiciales. La propia palabra «agravio» unía los dos tipos de expedientes, aunque, en el lenguaje de los siglos XVI y XVII, el progresivo establecimiento de la expresión «capítulos» para las reclamaciones de las Cortes haya traducido el distanciamiento entre el proceso político (reclamación en Cortes) y el proceso judicial (agravio).» HESPANHA, A. M., «Vísperas del Leviathán», Madrid, 1989, 393 y 394. Al hilo de estas palabras es cómo se aprecia verdaderamente la importancia de las Cortes navarras, pues para la aprobación del donativo o servicio era requisito previo el reparo de los agravios que la corona había realizado desde la última reunión en Cortes. Ver: HUICI GOÑI, «Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna», Pamplona, 1963.

se repite con la Restauración, volviendo a decaer, con mayor fuerza si cabe, de modo rápido y definitivo, su convocatoria en los años posteriores.

Salvando las prerrogativas de las Cortes cuando está el trono vacante o cuando existe una regencia, predomina el carácter atomista de la representación («quod omnes tangit ab omnibus approbari debet»= «lo que a todos afecta por todos debe ser aprobado»). La participación de todos pasa no por el tópico de la voluntad general, sino porque es necesario que cada uno de los titulares de intereses jurídicos en juego autorice, por ejemplo, el cobro de un nuevo impuesto que afectaría a sus derechos adquiridos.

Por ello, tanto en Castilla (1538 en adelante) como en Portugal (1562), las Cortes llegan a constituirse por un solo brazo o estamento, el popular generalmente, pues nobles y clero disfrutaban de exención tributaria a nivel estadual. Este principio de la representación particular llegará a sus últimas consecuencias con la matización de la representación por el más digno, que hizo que desde la última época de los Austrias se constituyera Lisboa en interlocutor fiscal representativo del resto de ciudades y villas del reino.

Incluso puede que el mismo hecho de que el Consejo Real de Navarra radicara en el Reino y no en la Corte fuera una manera más de evitar la contaminación por el, llámese, centralismo y una fórmula bastante poderosa de coartar el poder de los virreyes⁴⁰. Esto cobra una importancia mayor si consideramos que la violación del pacto (de los «estatutos político-constitucionales») está en el fondo de las grandes crisis del siglo XVII⁴¹. Tal vez a ello haya podido contribuir en un sentido u otro, la

⁴⁰ «...La teoría política actual ha puesto en duda estos puntos de vista [de la teoría política liberal de que la administración está separada de lo político y subordinada a esto], no sólo porque ha sacado a la luz los puntos débiles de la distinción liberal entre "política" y "administración", sino sobre todo -desde nuestra perspectiva- porque ha demostrado que la administración constituye un factor autónomo del sistema político, ya sea como condición sine qua del ejercicio del poder político, ya como ámbito autónomo de sus mecanismos -el poder sólo se tiene cuando se ejerce-. / El primer aspecto es particularmente relevante a la hora de evitar, por ejemplo, el frecuente error de estimar en abstracto la importancia del poder de la corona sin tener en cuenta las posibilidades que ésta tiene de hacerlo efectivo a través de su correspondiente estructura funcional-administrativa. El segundo aspecto, por su parte, destaca el peso político autónomo de los aparatos burocrático-administrativos, lo que es particularmente importante en épocas dominadas por un sistema patrimonial de los oficios, con su consiguiente emancipación respecto al poder de la corona.» HESPAÑA. A. M., «Vísperas del Leviathán», Madrid, 1989, 37.

⁴¹ Ver: PÉREZ-BUSTAMANTE, R., «Particularismo versus centralismo en la administración del Imperio», Actas del Curso «La proyección europea de la Monarquía hispánica», El Escorial, 1993, en prensa.

flexibilidad-dureza del pacto concreto, su realismo o su desconocimiento de la realidad, acercándolo más o menos a un desideratum que a una regla directora de la vida institucional y política de dos naciones.