

EL SISTEMA NAPOLEÓNICO EN EL ESPACIO VASCO: DEL ORDENAMIENTO FORAL A UN NUEVO RÉGIMEN. IMPLANTACIÓN Y ALCANCE*

Lartaun de Egibar Urrutia

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.- I. PRIMERA FASE: ORDENAMIENTO FORAL Y SISTEMA JOSEFINO.- 1. La instalación de autoridades francesas.- 2. Los primeros pasos de una transición.- II. SEGUNDA FASE: LOS GOBIERNOS NAPOLEÓNICOS.- 1. La creación de los Gobiernos y su naturaleza.- 2. Actitudes y conductas de Gobernadores y gobernados.- 3. La visión que quedó después.- 4. Organización de los Gobiernos.- 4.1. Creación de órganos de administración y gobierno.- 4.2. Las Gazetas.- 4.3. La organización local: el sistema y sus cimientos.- 4.4. Cultura y educación.- III. DECLIVE Y FINAL.

RESUMEN:

La Constitución napoleónica, en vigor desde julio de 1808, suponía teóricamente la desaparición de los ordenamientos jurídicos vascos. Los primeros pasos del régimen josefino no eliminan ni el Derecho ni las instituciones de gobierno. Pero en febrero de 1810 la situación toma un giro distinto. Se constituyen dos Gobiernos, el de Navarra y el de Bizkaia, cada uno con un General Gobernador bajo la autoridad directa de Napoleón. Con relativa rapidez se conforma un sistema político administrativo totalmente nuevo, en vigor hasta 1813.

ABSTRACT:

The Napoleonic Constitution, being in force since July 1808, was meaning theoretically the disappearance of the Basque Law and Institutions. First steps of the rule of Joseph I excluded neither Law nor the Government Institutions. But in February 1810 the situation takes another turn. Two Governments, the one of Navarre and another of Biscay, each one having a General Governor under direct authority of Napoleon are constituted. With a relative rapidity, a political administrative system, new as a whole, was set up, being in force until 1813.

PALABRAS CLAVE: Sistema napoleónico, Gobierno de Bizkaia, Gobierno de Navarra, Instituciones vascas, Gobiernos napoleónicos.

KEYWORDS: Napoleonic System, Government of Biscay, Government of Navarre, Basque Institutions, Napoleonic Governments.

* Este trabajo se inscribe en el contexto de la Jornada de Estudio que bajo el encabezado de "El reinado de José Bonaparte. Nuevas perspectivas sobre la historia de las instituciones" tuvo lugar el 21 de mayo de 2007 en la Casa de Velázquez. Para situarlo adecuadamente véase el texto de Jean-Baptiste Busaall, con este mismo título, donde da cuenta de las bases de partida que planteó, consecuencia de un análisis historiográfico, y las diversas aportaciones de los demás participantes.

INTRODUCCIÓN

1. La inserción de Navarra, Gipuzkoa, Bizkaia y Alava en la Europa napoleónica o, dicho de otra manera, la implantación de las estructuras napoleónicas en estos cuatro territorios, tiene dos fases muy diferentes. Una primera desde julio de 1808 hasta el inicio de febrero de 1810, y la segunda desde el Decreto Imperial de 8 de febrero de 1810 hasta verano de 1813. La Constitución promulgada en Baiona en julio de 1808 parecía prever una homogeneización jurídica e institucional de la Monarquía Española. Sin embargo, los ordenamientos jurídicos vascos persistieron vigentes. El gran cambio se produjo en febrero de 1810, con la organización de unos Gobiernos separados del régimen josefino y presididos por unos Generales Gobernadores bajo la autoridad directa del Emperador. Se trata de un sistema político y administrativo de nueva creación que ha sido poco estudiado, y que tuvo una vigencia de mayor alcance de lo que la situación bélica podría hacer suponer.
2. A continuación se plantea un esquema de análisis que quiere poner el acento en tres puntos. Primero, la necesidad de cubrir lagunas de información —por simple falta de estudios— sobre rasgos generales. Segundo, lo imprescindible de estudiar el amplio estrato de las esferas locales para conocer realmente lo que sucede y para entender cómo y por qué. Tercero, la conveniencia de acercamientos prosopográficos cuidadosos a las personas y sus trayectorias serpenteantes —hago mía la expresión de Juan Francisco Fuentes—. Nada más equivocado que presuponer una ideología monolítica en los individuos y, sobre todo, creerse sin aplicar una elemental crítica científica las explicaciones dadas por sí mismos de conductas pasadas en contextos políticos radicalmente diferentes.

I. PRIMERA FASE: ORDENAMIENTO FORAL Y SISTEMA JOSEFINO

1. La instalación de autoridades francesas

3. Desde enero de 1808 van entrando y estableciéndose tropas francesas¹. A mediados de abril pasan los Borbones por Vitoria de camino hacia Baiona. Recién producida la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando tras los sucesos de Aranjuez, en el trayecto se gestiona la rutina de la confirmación de los Fueros, previa a su reconocimiento como titular de los territorios. El detalle tiene cierto interés por lo que

¹ Detalles sobre su llegada a Bizkaia, en Teófilo Guiard y Larrauri, *Historia de la Noble Villa de Bilbao. Tomo IV (1800-1836)*, Imp. de J. de Astuy, Bilbao, 1912, p. 73. Acerca de su establecimiento en Navarra, Hermilio de Oloriz, *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.*, Imp. de N. Aramburu, Pamplona, 1910, pp. 10 y 11. También son de interés los detalles adicionales de Geoffroy de Grandmaison, *L'Espagne et Napoléon. 1804-1809*, Lib. Plon, Paris, s. a. (3ª ed.), pp. 134-135.

toca a Bizkaia, pues supone la derogación de las alteraciones institucionales que se habían introducido en 1805 a raíz de la Zamacolada². En mayo, en la Ciudad del Adour, se producen las abdicaciones y renunciaciones a la corona en favor de Napoleón. El 15 de junio se constituye la "Diputación General de Españoles" convocada por el Emperador, y el 6 de julio se promulga la Constitución por José. Punto discutido en el transcurso de las sesiones fue la vigencia de los ordenamientos jurídicos o "constituciones" de Navarra, Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, defendida por sus respectivos representantes, únicos de carácter territorial en la Asamblea, frente a la opinión del resto³. La decisión de cómo liquidarlos quedó aplazada por el artículo 144 a una futura reunión de Cortes que nunca llegó a producirse. En cualquier caso, el asunto manifestaba una colisión en cuyo fondo está el sujeto político que una y otra presuponen⁴.

² El Gobierno Universal obtiene la confirmación de los Fueros de Bizkaia y la restauración del ordenamiento, dejando sin fuerza las alteraciones introducidas por la Real Sentencia de 23 de mayo de 1805, por dos Reales Ordenes fechadas a 17 de abril. Detalles sobre el desplazamiento de la comisión, tenor de las representaciones elevadas y de las dos Reales Ordenes, en Fidel de Sagarmínaga, *El gobierno y régimen foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe II hasta la mayor edad de Isabel segunda por Don Fidel de Sagarmínaga*, Tip. Cat. de J. de Astuy, Bilbao, 1892, t. VI, pp. 324-327. Para la Zamacolada, que tuvo lugar entre agosto y septiembre de 1804, véase Lartaun de Egibar Urrutia, "Notas para el estudio de la Zamacolada. El expediente instructivo sobre alteración de arbitrios aprobados en Junta General (1794-1798)", en Rafael M.^a Mieza y Mieg y Juan Gracia Cárcamo (edits.) *Haciendo Historia. Homenaje a M.^a Ángeles Larrea*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco - Argitaipen Zerbitzua Euskal Herriko Unibertsitatea, [Bilbao, 2001], pp. 447-480, con referencias bibliográficas.

³ En el transcurso de las discusiones presentaron sendas exposiciones que, por orden de inserción, son: "Exposición hecha al Emperador sobre el proyecto de Constitución, por D. Luis Gainza y D. Miguel Escudero, Diputados del reino de Navarra.", fechada a 24 de junio (p. 106); "Exposición hecha al Emperador sobre el proyecto de Constitución por el Marqués de Montehermoso, Diputado de la provincia de Alava.", fechada a 22 de junio (pp. 106-107); "Exposición hecha al Emperador sobre el proyecto de Constitución, por el Sr. D. José María de Lardizábal y Oriar, representante de la provincia de Guipúzcoa.", fechada también a 24 de junio (pp. 107-108), con otro adicional "Papel de observaciones de los artículos del proyecto de Constitución general de España que se oponen á la peculiar de la M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa." (pp. 108-109); y la "Exposición hecha al Emperador sobre el proyecto de Constitución por el Sr. D. Juan José María de Yandiola, Diputado del señorío de Vizcaya.", fechada a 25 de junio (pp. 109-110). (*Actas de la Diputación general de españoles que se juntó en Bayona el 15 de Junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como lugar-teniente general del reino, y la Junta Suprema de Gobierno, con fecha 19 de Mayo del mismo año, precedidas de dicha orden convocatoria y los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron á ella, y seguidas del proyecto de Constitución consultado por el Emperador á la misma; las observaciones mas notables que sobre aquel proyecto se produjeron, y la Constitución definitivamente hecha, que fué aceptada por la misma Diputación general en 7 de Julio del propio año.*, Imp. de J. A. García, Madrid, 1874). Véase una síntesis de los contenidos y marcha de los debates en esta cuestión y puntos relacionados en Jean-Baptiste Busaall, "Constitución histórica y revolución liberal en el Reino de Navarra, ¿un modelo posible para la reforma institucional en las Cortes de Cádiz?", en J.-B. Busaall (edit.), *Las instituciones de Navarra en el debate histórico jurídico de la revolución liberal*, Universidad Pública de Navarra - Nafarroako Unibertsitate Publikoa, (Navarra, 2005), pp. 69-73.

Según Oloriz, las exposiciones de los diputados navarros "no llegaron á manos de Bonaparte, por estimarlas peligrosas los ministros Urquijo y Azanza" (Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, op. cit., p. 13), pero los datos directos, que no consta que manejara, le contradicen.

⁴ Yandiola mantuvo regular correspondencia con el Gobierno Universal del Señorío. Sus

4. A partir de ahí, la estabilización de la presencia de los ejércitos franceses no significa la automática sustitución de las estructuras institucionales y jurídicas vascas por el diseño perfilado en Baiona, y cuya base es la Constitución josefina. Entre julio y agosto, conductas y circunstancias oscilan entre la insurrección y la colaboración en la implantación del nuevo sistema. Es difícil determinar cuál fue la línea dominante, o qué papel jugaron exactamente los órganos de gobierno, porque muchos comportamientos fueron deliberadamente ambiguos. De esta forma no se comprometían ante la coyuntura venidera, que además resultó ser muy cambiante. Así, un mismo acto podía ser perfectamente presentado como colaboración leal, como atropello inevitable o como heroica resistencia. Por eso los testimonios explicativos, generados después de que una situación ha cambiado, deben manejarse con cautela. Además, detrás de los juegos institucionales —mantenimiento de las instituciones existentes, asunción de poder revolucionario, surgimiento de nuevas instituciones revolucionarias— hay que considerar posibles pugnas por conservar el poder o ascender a él.
5. Algunos datos de lo que sucede en Navarra apuntan a este cruce de trayectorias e intereses. Por un lado, ya antes de la promulgación de la Constitución, y designado José como rey de las Españas y de las Indias, la Diputación del Reino elude reconocerlo alegando que debe preceder su proclamación como rey de Navarra mediante acto de Cortes. La contestación remitida a José se fundamenta en argumentos jurídicos rigurosamente ciertos⁵. Pero poco después aparecen otros matices, y más adelante explicaría en otros ámbitos esta actuación como una táctica dilatoria⁶. En paralelo, hay una pugna entre la Diputación,

términos expresan aspectos que no afloran en los documentos oficiales. El 15 de junio, comentando el proyecto de Constitución: "Mas en honor a la verdad debo decir que los españoles son nuestros mayores, ó quizá los únicos enemigos." El día 26: "no reconozco en ella [la Junta] ni en la Nación autoridad para derogar nuestra constitución. [...] si yo dirijo la representación á S. M. I. es porque él es quien da la Constitución. ¡Infelices nosotros si fuésemos juzgados por la asamblea! – Procedemos de acuerdo los Diputados de Guipuzcoa, Alava y Reino de Navarra y yo, [...]". (Extractos de la correspondencia en Sagarmínaga, *El gobierno y régimen foral del Señorío de Vizcaya*, op. cit., t. VI, pp. 347-369).

Personajes de diversa índole y trayectorias muy diferentes coinciden en el fondo de la cuestión. Por ejemplo, la observación de Cadalso, unas décadas más atrás: "El señorío de Vizcaya, Guipúzcoa, Alava y el Reyno de Navarra tienen tal pacto entre sí, que algunos llaman á estos países las Provincias unidas de España." (Joseph Cadahalso, *Cartas marruecas del coronel D. Joseph Cadahalso*, Imp. de Sancha, Madrid, 1793, carta XXVI, p. 70). Las evocaciones holandesas del término son inevitables. O la de Espoz en sus memorias: "Los guipuzcoanos, vizcaínos y alaveses, que en el interés de derechos y nacionalidad siempre han marchado unidos con los navarros no podían en esta guerra dejar de adoptar el mismo partido que estos." (*Memorias del general don Francisco Espoz y Mina escritas por el mismo publicadas su viuda doña Juana María de Vega condesa de Espoz y Mina.*, Imp. de M. Rivadeneyra, Madrid, 1851, t. 1, p. 109).

⁵ Se produce un cambio dinástico, por lo que debe pronunciarse el Reino, que es el depositario de la soberanía; el órgano que lo representa son las Cortes, únicas que pueden decidir porque la Diputación carece de capacidad legal para ello. Documento en Francisco Miranda Rubio, *La Guerra de la Independencia en Navarra. I La acción del Estado*, Diputación Foral de Navarra. Institución Príncipe de Viana. CSIC, Pamplona, 1977, apéndice C-2, pp. 360-361.

⁶ Detalles y referencias en Busaall, "Constitución histórica y revolución liberal en el Reino de Navarra", op. cit., pp. 74-75.

intentando salir de Pamplona —¿intentando desmarcarse del nuevo orden de cosas?—, y el Virrey impidiéndolo⁷. A finales de mayo Palafox incita a diversos ayuntamientos navarros a levantarse en armas⁸. El interés del general parece claro: que contuvieran al ejército francés comandado por Lefebvre que se dirigía a Zaragoza. No es casualidad que todos ellos se sitúen en el eje Arga-Ebro. Allá donde prospera, el acuerdo de los ayuntamientos ha estado mediatizado por vecinos partidarios de reaccionar contra la presencia francesa. Donde no prospera, los consistorios han guardado la instrucción de la Diputación del Reino de mantenerse en calma⁹. Sería interesante observar si supone una coyuntura inesperada susceptible de ser aprovechada para acceder al poder —local, en este caso— o afianzarse en él. Una Diputación que, al mismo tiempo, parece querer acaparar el protagonismo revolucionario —y por tanto excluir de la escena a otros sectores—, al proponer al Virrey la formación de una Junta, rechazada por el Consejo Real por ser algo contrario a la constitución del Reino¹⁰.

6. La Diputación del Reino abandona Pamplona —en realidad no todos sus miembros—, con sigilo según Oloriz —detalle que apunta a la intención de desmarcarse de la legalidad josefina—, entre los días 29 y 30¹¹, o el 31 de agosto¹². El general francés Moncey tiene dificultades para nombrar sustitutos¹³: el dato refleja las cautelas por verse abiertamente involucrados con una nueva legalidad que podía prosperar, o no¹⁴. Esta

⁷ Entre finales de mayo y comienzos de junio la Diputación intenta irse a Lerin, pero el Virrey lo impide (Francisco Miranda Rubio, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *Príncipe de Viana*, nº 235, mayo-ag. 2005, p. 454).

⁸ A través de la Merindad de Tudela —parece que hay que pensar en la capacidad postal del merino— también intenta que se cursen instrucciones —"venían quatro pliegos cerrados"— a la Diputación del Reino de Navarra, a la Provincia de Gipuzkoa, a la Diputación del Señorío de Bizkaia y a la Provincia de Alava (Miranda, *La Guerra de la Independencia en Navarra*, *op. cit.*, apéndice A-8, pp. 324-327).

⁹ Según Miranda, en Estella, y luego Tafalla, Puente la Reina, Viana, Villafranca, Cáseda, Lodosa, Mañeru y la misma Tudela, los vecinos fuerzan a los ayuntamientos a tomar el acuerdo de luchar contra los franceses. Arellano, Azagra, Arróniz, Mendavia, Sesma, Allo y Dicastillo están en el segundo grupo. (Miranda, *La Guerra de la Independencia en Navarra*, *op. cit.*, pp. 55-56; y Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, p. 467).

Según el extracto de datos de Esparza, en Tafalla aparecen jóvenes con escarapelas rojas el 3 de junio —¿venidos de fuera?— y se promueve la inquietud difundiendo afirmaciones que sin duda causarían gran alarma: que las tropas francesas se iban a llevar a la juventud. El 11 de julio el comisionado de Palafox habría parlamentado en secreto con el Ayuntamiento sin conseguir su rebelión. (Jose Mari Esparza Zabalegui, *Historia de Tafalla*, Altaffaylla, s. l., 2001, t. 1, pp. 480-481, nºs 2249, 2252 y 2255).

¹⁰ En realidad, según Miranda, el Consejo recelaba de que se convirtiera en un organismo revolucionario. (Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, p. 467).

¹¹ Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹² Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, pp. 452-453. Además, Miranda, *La Guerra de la Independencia en Navarra*, *op. cit.*, pp. 59-62.

¹³ *Ibid.*, pp. 142-143; y Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, p. 453.

¹⁴ Para muestra, el modo de explicar a partir de aquí Joaquín Bayona, Diputado del Reino, su trayectoria, distinta de la de los Diputados emigrados, cuando se trató de ello en las Cortes de 1817-18. Véase el apartado II.3.

Diputación emigrada va primero a Agreda, luego a Tarazona, y al inicio de octubre a Tudela¹⁵. Desde Tudela emitió un manifiesto "para justificar su anterior conducta", dice Oloriz, y el 7 de noviembre los Diputados se dirigieron a los alcaldes para llamar a las armas, comunicando sus pasos a la Suprema Junta de España. Por lo que indica Oloriz, tenían mucho interés en ser ellos quienes lideraran la insurrección en Navarra, sin intervención de otras instancias, como las Juntas de Arnedo y de Molina¹⁶ —que no pertenecen al Reino—. Pero con la derrota del ejército angloespañol en Tudela el 23 de noviembre de 1808 la Diputación del Reino tiene que huir¹⁷, y se desbaratan sus intentos de aunar legitimidad institucional y operatividad resistente. Según Oloriz la desbandada supone un vacío de poder¹⁸. Sus actividades, fuera del país, están en lo sucesivo más bien ligadas al desarrollo del proyecto constitucional gaditano¹⁹.

7. Entre verano y otoño de 1808 Miranda distingue tres zonas: una bajo control francés, desde el norte hasta la cuenca de Pamplona y que alcanza a Estella y Caparrosos; otra bajo predominio de fuerzas angloespañolas, al sur de una línea entre Logroño y Sangüesa, donde quedan Tudela, Cascante y Fitero; y un área intermedia, de choque. Tras la mencionada batalla de Tudela del 23 de noviembre las tropas francesas vuelven a ocupar la Ribera²⁰. A partir de ahí, una cosa es la trayectoria de la presencia militar y la mayor o menor incidencia que tuviera²¹ pero, desde el punto de vista institucional, ¿cómo se cubre lo que Oloriz denomina vacío de poder? Para responder adecuadamente es necesario considerar no sólo la suprema representación del Reino, sino también las instituciones locales, si continúan en ellas los mismos individuos o si hay recambios.
8. Mientras tanto, el Campo Imperial está situado en Vitoria²². La *Gazeta de Vitoria* o *Gazeta de la Corte*, precisamente, se publica en esta Ciudad entre el 23 de agosto y el 11 de noviembre de 1808²³. ¿Qué incidencia tiene esto en la vida institucional de Alava? Con anterioridad, el general Merlin había intentado forzar la proclamación de José en la Junta General reunida en Vitoria, acto que pudieron eludir con el aplazamiento obtenido del propio José. Lasala alude a un Acuerdo secreto de la Junta

¹⁵ Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, pp. 454-455.

¹⁶ Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, *op. cit.*, pp. 14-15 y 17.

¹⁷ Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, pp. 456-457.

¹⁸ Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁹ Véase Busaall, "Constitución histórica y revolución liberal en el Reino de Navarra", *op. cit.*, pp. 77 y ss.

²⁰ Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, pp. 456-457.

²¹ Véanse referencias *ibid.*, pp. 468 y 469.

²² Para el 12 de noviembre está ya en Burgos y el 4 de diciembre en Madrid.

²³ Con una frecuencia de dos veces por semana, haciendo un total de 24 números. (Adolfo Ruiz de Gauna, *Catálogo de publicaciones periódicas vascas de los siglos XIX y XX*, Eusko Ikaskuntza. Eusko Jaurjaritza - Gobierno Vasco Kultura eta Turismo Saila - Departamento de Cultura y Turismo, San Sebastián, 1991, p. 210).

General, que se había reunido el 16 de agosto de ese año para resolver sobre los suministros a las tropas francesas, con dos cuestiones. Por un lado protestaba la nulidad de cuanto se tuviera que ejecutar bajo la opresión napoleónica, y por otro hablaba de la constitución de una junta —sin duda, al estilo de las juntas revolucionarias surgidas en la Monarquía—, al margen de la Diputación General, que según Lasala no se puso en marcha —posiblemente, sin ninguna intención de hacerlo y entrar en esa dinámica—²⁴. Parece evidente que está pensado para cubrir las espaldas de sus responsables, pero además en cualquiera de las distintas direcciones que tomaran los acontecimientos.

9. Otro tanto hay que plantear sobre Gipuzkoa, donde las autoridades parecen aquejadas de la misma incertidumbre y, seguramente, mucha menor posibilidad de maniobra²⁵. Lasala indica que la Junta Particular de Gipuzkoa reunida el 7 de julio recibía la comunicación de la cesión de la corona a José para su reconocimiento y proclamación según Fuero en cuatro días. De acuerdo con esa pauta, se recordó que la costumbre era realizarlo después de producirse en la Corte y previo juramento de los Fueros, y en consecuencia se dirigió una representación, con fecha del día 12, pidiendo más tiempo. Lasala aprecia cierta doblez en el hecho de que la representación no aludiera al necesario requisito del juramento previo de los Fueros, teniendo en cuenta su incompatibilidad con la Constitución recién promulgada²⁶, y quizás por analogía con el modo de proceder en Alava. Aunque el dato de la promulgación de la Constitución hubiera venido a conocimiento de la Junta Particular por vía extraordinaria, lo cierto es que la comunicación a la que atendía era anterior, del 2 de julio, y era ésta la que preveía y requería la proclamación según el ordenamiento gipuzkoano. En cualquier caso, y tal vez por ese cambio «repentino» de legalidad, no se llegó a realizar.

10. Más ilustrativo de este intrincado panorama es lo que sucede en Bizkaia. Entre finales de julio y comienzos de agosto se fragua la insurrección en Bilbao²⁷, alentada por el obispo de Santander y agentes ingleses²⁸. El

²⁴ Fermín de Lasala y Collado, *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876 obra póstuma del Excmo. Sr. D. Fermín de Lasala y Collado duque viudo de Mandas de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas editada por la misma Real Academia en cumplimiento de la voluntad del finado Autor*, Madrid, 1924, t. 1, pp. 112-113.

²⁵ Véase la sucinta referencia, juicios de valor al margen, de Francisco Elías de Tejada y Gabriella Percopo, *La Provincia de Guipúzcoa*, Minotauro, Madrid, 1965, pp. 233-234. Donde se puede ver la referencia a un texto resultado de unas trayectorias cuyos serpenteos habrá que valorar con más medios, el "Manifiesto de las operaciones de la Diputación, administración y Consejo de Provincia y conducta de sus individuos bajo la dominación del enemigo" preparado por el Diputado José María de Soroa e impreso en septiembre de 1813 en la imprenta de Ignacio Ramón Baroja.

²⁶ Lasala, *Última etapa de la unidad nacional*, *op. cit.*, t. 1, pp. 84-86 y 89-90.

²⁷ El relato de los hechos, incluyendo el prolijo episodio de la entrada de las tropas francesas y saqueo, en Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, *op. cit.*, pp. 83-105; en pp. 86-88 transcribe las dos proclamas lanzadas por los insurrectos, la primera de las cuales da lugar a la apertura de una causa judicial.

²⁸ Guiard indica que el alboroto se fue promoviendo desde la Junta de Santander, en revolución desde mayo, "y con las promesas que se hacían desde Madrid y por los ingleses" (Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, *op. cit.*, p. 77).

tumulto estalla la madrugada del 6 de agosto, y queda aplastado, sin concretarse en nada, el día 16. Con fecha 28 de agosto se abre expediente para juzgar a los implicados y depurar responsabilidades²⁹. Inicia la causa el Teniente General del Señorío en oficio de Alcalde Mayor³⁰, Tiburcio García Gallardo, por orden del capitán general de la Real Armada, Director y Ministro de Marina del gabinete de José I, José Domingo de Mazarredo —se encontraba en Bilbao, de donde era natural, al tiempo de los sucesos—. Prescindiendo del relato de los hechos, sí merece la pena resaltar algunos detalles.

11. En el pasquín de la autodenominada Junta de Gobierno insurrecta, fechado a 6 de agosto, es significativa la apelación fernandista del párrafo que llama a enfrentarse al "hombre, que se ha propuesto encadenar toda la Europa" —Napoleón—, porque lo hace en nombre de la religión, la patria y "el Señor que os habían señalado la constitución y las leyes", aludiendo a él en cuanto que titular del Señorío conforme al Derecho bizkaino.
12. Los principales promotores son ajenos a los órganos de gobierno, aunque involucren al Gobierno Universal. Parecen individuos, en ese sentido, de segunda o tercera fila³¹. Da la impresión de que son instrumentalizados por los ingleses, que capitalizan un malestar popular de raíces esencialmente económicas³². Algunos de los integrantes o adheridos sí son autoridades: además de los dos Regidores del Señorío, uno de los dos Diputados Generales, Juan José de Yermo —muy vinculado al comercio marítimo—, que huye.
13. Según el otro Diputado General, Francisco Borja Hurtado de Corcuera, la Diputación General pensó responder a las peticiones de la autoconstituida Suprema Junta Gubernativa convocando a Junta General de Bizkaia. Como ésta debía tener lugar en Gernika, so el Arbol,

²⁹ Archivo Foral de Bizkaia (en adelante AFB), Sección Judicial, Fondo del Corregimiento (en adelante SJ, FC), leg. 0173/001.

³⁰ La figura del Alcalde Mayor es un residuo de las alteraciones institucionales derivadas de la Zamacolada. No así el Teniente General, que sustituye al titular —es el mecanismo que opera con el Corregidor en caso de enfermedad o ausencia— por ser éste, Matías Herrero Prieto, uno de los encausados.

³¹ Como Suprema Junta Gubernativa nombraron "especificam.^{te} los Presbiteros Roxas, y Zabala: Los Regidores D.ⁿ Niceto de Llano, y D.ⁿ Mariano de Eguia: Los Abogados Olaechea, Torres, Goytia, Asilona, con D.ⁿ Josef Juaquin de Castaños:" (AFB, SJ, FC, leg. 0173/001, f. 40 r-45 v). Intervienen además otros individuos de más difícil identificación.

³² Como indicaba antes, las autoridades alegan haber sido forzadas a firmar los documentos con peligro de perder la vida; a los años, podrían justificar su oposición al bonapartismo. Movía los hilos Juan Antonio de Asilona, abogado, "amigo de asociarse con Gente de vaja esfera" y quien llevaba el liderazgo (AFB, SJ, FC, leg. 0173/001, f. 9 r-10r). Además, estaba implicado "un tal Echevarria dependiente que fuè en la casa de D.ⁿ Josè Juaquin de Gardoqui" (AFB, SJ, FC, leg. 0173/001, f. 11 v-12 r). No parece casualidad que la firma tuviera intensas relaciones comerciales con Inglaterra —y con los Estados Unidos de América—. El motivo del eco conseguido tiene un componente económico: "los reboltosos estaban en el error de que se haria la paz con Inglaterra se àbriria el Comercio del qual dependia toda aquella gente:" (AFB, SJ, FC, leg. 0173/001, f. 14 v-16 v). Y llegaron a "oficiar y parlamentar con los Yngleses, siendo los agentes mas activos Cotarro y el Amburgues Smit" (AFB, SJ, FC, leg. 0173/001, f. 40 r-45 v).

era la manera de salir de Bilbao y desligarse de la junta revolucionaria, que quedaría así desprovista de la cobertura de autoridad que le daba el integrar, de grado o por fuerza, a las autoridades³³. Parece que, siendo conscientes de ello, y de que la energía insurreccional se disiparía, lo impidieron. Noticiosos de lo ocurrido, varios batallones franceses se dirigieron a Bilbao. Entraron el día 16 y sofocaron el amotinamiento.

14. Después de este episodio, un hito importante en el plano institucional, esencialmente por su significado, es la convocatoria a Juntas Generales extraordinarias en Bilbao. Conforme a Derecho, en principio llevó la iniciativa el Gobierno Universal del Señorío. Pero rápidamente debió tomar el control de la situación Mazarredo, porque ofició mandando convocarlas de nuevo con la instrucción de que se hiciera en nombre de José I³⁴. Merece la pena recordar que la Asamblea bizkaina nunca se convoca en nombre del rey. Con esto se buscaba formalmente la aceptación del nuevo orden por la suprema institución de Bizkaia, lo cual implica reconocer que su implantación no derivaba por sí sola, ni de derecho ni de hecho, de la Constitución josefina y los actos que le rodearon.
15. Las sesiones tuvieron lugar en Bilbao, en el salón de su casa consistorial³⁵, los días 26, 27 y 28 de agosto, bajo presidencia de José de Mazarredo. Lo sustancial fue, y aquí se ve su objetivo, obtener juramento de fidelidad. La fórmula fue una pregunta realizada por éste, como presidente de la Asamblea, a la que los asistentes al unísono "respondieron que sí le juraban [a José Napoleón] como á su Señor"³⁶. Todavía entre la segunda mitad de septiembre y el 1 de noviembre hay otras dos entradas y salidas, alternativamente, de tropas españolas y francesas en Bilbao³⁷.

2. Los primeros pasos de una transición

16. ¿Qué se va implantando a partir de aquí? Está por definir adecuadamente el itinerario institucional en Navarra, Gipuzkoa y Alava. En Bizkaia, después de la entrada definitiva en Bilbao, el 3 de noviembre hay un nombramiento de autoridades, fundamentalmente para gestionar

³³ AFB, SJ, FC, leg. 0173/001, f. 37 r-39 v.

³⁴ Instrucciones transcritas por Sagarmínaga, *El gobierno y régimen foral del Señorío de Vizcaya*, op. cit., t. VI, pp. 380-381.

³⁵ Precisamente el día 24 José Domingo de Mazarredo nombró varios miembros del Ayuntamiento de Bilbao, en sustitución de otros. Subsisten como capitulares elegidos según la ordenanza el Alcalde, tres Regidores, los Diputados del Común y el Síndico. Nombres y detalles en Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., pp. 106-107.

El hecho de reunirse en Bilbao y en este lugar enlaza con cierta práctica —y sus implicaciones— desarrollada en el siglo XVIII, a la que se había puesto punto final en 1804: una modalidad de la Asamblea que es la Junta General de Merindades. Véase Lartaun de Egibar Urrutia, *Bakio. Derecho municipal y organización local. La anteiglesia bizkaina histórica*, Ayuntamiento de Bakio, (Bilbao, 2006), pp. 102-106.

³⁶ Recoge resumen de la Junta Sagarmínaga, *El gobierno y régimen foral del Señorío de Vizcaya*, op. cit., t. VI, pp. 383-389.

³⁷ Relato de las peripecias en Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., pp. 111-123.

la presencia militar³⁸. El 30 de noviembre se reconstituye el Ayuntamiento de Bilbao y al final del año se produce la renovación según la ordenanza³⁹. En diciembre se renuevan nombramientos, entre ellos el de Gobernador de Bizkaia, que recae en Jean Jacques Avril⁴⁰. Se superpone a las instituciones y autoridades del país, que siguen en vigor: el Gobierno Universal, y las de los sectores comercial, con el Consulado, y eclesiástico⁴¹. Por ejemplo, Tiburcio García Gallardo sigue como Corregidor interino.

17. Los Decretos Imperiales de 12 de noviembre y 4 de diciembre de 1808⁴² y la "Proclamación" o proclama del Emperador de 7 de diciembre, que intentan poner punto final a los movimientos insurreccionales, se reciben y comunican en Bizkaia conforme a un proceso que, si bien contempla ciertas excepciones —explicables por lo igualmente excepcional de la situación—, tiene por protagonistas órganos forales y sigue las formalidades habituales hasta entonces. Aspectos que son demostrativos de la continuidad del sistema y ordenamiento bizkaino. Ahora bien, teniendo en cuenta que su propósito inmediato es recibir el juramento de fidelidad a José y, por consiguiente, reconocer su autoridad constitucional —no como Señor de Bizkaia—, ha de pensarse en una situación de transitoriedad. La andadura inmediatamente posterior lo confirma. El certificado lo firma el Secretario del Señorío con fecha 26 de diciembre de 1808. Se reciben en una reunión especial, integrada "por los señores de la Diputación general de este Señorío" más Ayuntamiento de Bilbao, Prior y Cónsules del Consulado, y otros sujetos, con el Gobernador Avril a la cabeza. Se insertan en el Libro de Acuerdos de la Diputación, y se mandan imprimir y repartir por vereda, con encargo de que se copien en los libros de ayuntamientos. La ordenanza que desarrolla el perdón del primer Decreto Imperial de 12 de noviembre, fechada a 1 de enero de 1809, se expide por el "General Gobernador de la Provincia de Vizcaya", Avril. Encarga de su ejecución al Corregidor y Justicias de los pueblos. En su virtud, se va haciendo expresa la sumisión personal a José I de los afectados, mediante testimonios indirectos.

18. En enero empieza la sucesión de juramentos de fidelidad a José I, exigidos por su Gobierno. En relación con este hecho está el Decreto de 6 de febrero de 1809 dividiendo su territorio en Comisaría Regias para hacer llegar su autoridad. Guiard precisa que el Consejero de Estado Francisco Amorós fue nombrado "Comisario regio de Burgos, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya" el 27 de febrero de 1809, y "quedó bajo su inspección inmediata la administración y gobierno civil, eclesiástico y militar."⁴³ Él se encarga de la lectura pública de la Constitución en

³⁸ *Ibid.*, pp. 123-124.

³⁹ *Ibid.*, pp. 126-127 y 128.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 124.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 128-129, donde da los nombres.

⁴² *Ibid.*, p. 127 una referencia. Están dados el primero en Burgos y los restantes en Madrid.

⁴³ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, *op. cit.*, p. 129.

Bizkaia⁴⁴. A tal efecto, para el 1 de abril de 1809 había convocado "una asamblea magna de autoridades del Señorío", en palabras de Guiard: empezando por los Diputados Generales⁴⁵, pasando por el Ayuntamiento de Bilbao y el Consulado, y acabando por el cabildo eclesiástico y diversos militares. La arropó con un panegírico de José I, y finalmente propuso crear un Tribunal Criminal Extraordinario que juzgase a los desafectos y alzados en armas⁴⁶. El mismo Guiard recoge varias manifestaciones de su actuación que lo pintan, sobre todo, como comisario político⁴⁷. Seguramente también se debería a su intervención la prestación de juramentos de fidelidad a José en Gipuzkoa⁴⁸. En este territorio, en julio de 1809 se produjo la renovación de la Diputación General, aunque de forma totalmente irregular. En lugar de reunirse la Junta General, Thouvenot encargó el nombramiento al Corregidor, que lo llevó a cabo en sesión de Diputación⁴⁹.

19. Cabe preguntarse por el éxito y alcance efectivo de su misión. Los detalles y apreciaciones que Amorós dejó de sí mismo han sido expuestos en la ponencia de Rafael Fernández Sirvent. Conviene contraponer otros. En primer lugar, el espíritu que le animaba, y del que da muestras en algunas ocasiones, tuvo que causar repugnancia, porque era exactamente el mismo que habían mostrado los ministros del absolutismo⁵⁰. Además, era amigo de Juan Antonio Llorente, y esta era la peor carta de presentación que podía traer en tierra vasca. Por otro lado, la eficacia real de su cometido queda en entredicho si se considera que debía realizarlo en un territorio de extensión relativamente reducida pero con un alto número de municipios. Un último elemento a tener en cuenta es que necesariamente se habría tenido que valer de intérpretes.

20. En Navarra la exigencia de juramentos de fidelidad a José quizá siguió

⁴⁴ Sagarmínaga, *El gobierno y régimen foral del Señorío de Vizcaya*, op. cit., t. VI, p. 405.

⁴⁵ En este momento ejercen como tales Diego Felipe de Larrea Arcaute y Francisco Antonio de Eguia y Labayen. Ambos habían sido elegidos segundo y tercero de su respectivo bando en la última elección, es decir, suplentes de los primeros electos, Yermo y Corcuera.

⁴⁶ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., pp. 132-133 y ss, donde da nombres de integrantes, algunas referencias de sentencias y detalles.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 129-131.

⁴⁸ Testimonio muy secundario de que, también aquí, a la par se mantienen las autoridades del sistema foral, la orden del día de 19 de febrero de 1809, expedida por Thouvenot como comandante de Gipuzkoa y dirigida al Corregidor, mandando que las autoridades militares den protección a las familias de los comisionados en viaje hacia Madrid para llevar los testimonios de los juramentos de fidelidad a José. (Biblioteca Foral de Bizkaia (en adelante BFB), VAHS-15, 17).

⁴⁹ Lasala, *Última etapa de la unidad nacional*, op. cit., t. 1, p. 95.

⁵⁰ Guiard da unos detalles que permiten hacerse idea del talante del Comisario regio (Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., p. 205). Véase otra manifestación de su sentir recogida en Busaall, "Constitución histórica y revolución liberal en el Reino de Navarra", op. cit., p. 66 nota 190.

Creo que es significativo que sea colega de Llorente y del marqués de Caballero, presidente de la sección de Interior, en el Consejo de Estado (Juan Mercader Riba, *La organización administrativa francesa en España*, Institución "Fernando el Católico", s. I. (Zaragoza), 1959, p. 10), porque la actitud de estos dos respecto a los vascos desde comienzos de siglo está perfectamente decantada.

pasos similares⁵¹. Francisco Javier Mina empieza a actuar en julio de 1809⁵², lo que abre la sucesión de peripecias militares que Oloriz toma como hilo conductor de su relato. Debajo de ello, las referencias al Virrey duque de Mahón⁵³ y la Real Corte reflejan que sigue existiendo el sistema institucional anterior, a lo cual se le superpone el Gobernador, en enero de 1810 el general D'Agout.

21. La renovación de autoridades locales de Bilbao para el año 1810 se hizo según Guiard "con separación de la ordenanza". Parece que lo que se temía era que nadie quisiera ocupar el cargo, y el Corregidor encargó al Regimiento saliente formar una lista, de la que la Diputación General del Señorío nombró a los nuevos munícipes⁵⁴.

22. Las localidades donde residen los órganos supremos de gobierno son núcleos de peso en sus respectivos territorios, por lo que sus autoridades municipales también quedan involucradas en la dinámica de nombramientos o relevos. Pero, ¿qué sucede en los demás pueblos alejados de las sedes de los órganos centrales? Tomemos como indicador Sopelana, pequeña población costera de Bizkaia a una jornada a pie de Bilbao. Del sistema josefino no se detecta el más mínimo rastro documental, al contrario. Sigue vigente el Ayuntamiento general, con convocación, lugares de reunión, presidencia, asistencia y orden del día exactamente como antes. Persisten los dos Fieles Regidores ejerciendo la autoridad de forma colegiada igual que antes⁵⁵. El Libro de Cuentas, único de la comunidad, no recoge los decretos imperiales que se mandaban insertar. Ni hay rastro de juramentos a José. Sería conveniente ampliar la perspectiva del panorama local y pesquisar los comportamientos⁵⁶.

23. De aquí se deducen varias cosas: por un lado, que efectivamente estos territorios empiezan a funcionar dentro de la monarquía josefina; pero por otro, que no desaparece el entramado institucional foral. Se le superponen autoridades y órganos josefinos⁵⁷. Del ordenamiento jurídico también cabe decir lo mismo. En principio, el juramento de la Constitución supone que ésta y todo el ordenamiento jurídico que

⁵¹ Al Ayuntamiento de Tafalla llegó el 14 de febrero por orden del general Bisson. (Esparza, *Historia de Tafalla*, op. cit., t. 1, p. 483, nº 2266).

⁵² Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, op. cit., p. 18.

⁵³ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁴ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., pp. 138-139.

⁵⁵ En 1808, desde la fecha de proclamación de la Constitución, hay tres reuniones de ayuntamiento registradas. En 1809, una el 15 de enero (Archivo Municipal de Sopelana, H-1, f. 191 v). Para los detalles: Lartaun de Egibar Urrutia, *Derecho e instituciones locales en la historia de Sopelana*, (en publicación), apéndice 2.

⁵⁶ En cambio, en Oiartzun, al este de Gipuzkoa, parece que se requirió la prestación de juramento al monarca y a la Constitución, tanto al Ayuntamiento como al vecindario. (María Teresa Gabarain Aranguren, *Lehen liberalismoa Oiartzun Haranean El primer liberalismo en el Valle de Oiartzun (1800-1840)*, Oiartzungo Udala Kultura Batzordea, s. l. (San Sebastián), 1994, pp. 79 y 85.

⁵⁷ Ya ha quedado subrayado en las intervenciones precedentes de Jean-Baptiste Busaall e Ignacio Fernández Sarasola que la figura de los comisarios regios no estaba prevista en la Constitución.

derivaría de ella o descansa en ella sustituiría a los ordenamientos vascos, pero más bien se abrió una situación de transitoriedad⁵⁸.

II. SEGUNDA FASE: LOS GOBIERNOS NAPOLEÓNICOS

1. La creación de los Gobiernos y su naturaleza

24. El inicio de esta segunda fase tiene un acta de nacimiento clara, de índole normativa: el Decreto Imperial de 8 de febrero de 1810, por el que se crean cuatro circunscripciones o Gobiernos, designados con un ordinal. El Tercero o Gobierno de Navarra comprende el reino de este nombre y la parte oriental de Gipuzkoa, y el Cuarto Gobierno es Bizkaia, que engloba Bizkaia, Gipuzkoa y Alava.

25. El gobierno josefino reaccionó contra esta decisión actuando como si no existiera. Los Decretos de 17 y 23 de abril de 1810, creando una nueva división de su Estado⁵⁹, contemplan estos territorios. El de 17 de abril establece 38 prefecturas y 111 subprefecturas. Además, define su organización, y también la de las municipalidades⁶⁰. Por lo que a los vascos atañe, configuran la "Prefectura de Vitoria" y la "Prefectura de Pamplona", con límite entre ambas en el río Oria⁶¹.

26. Los motivos de la formación de estos Gobiernos fueron expresados por el propio Napoleón en dos momentos, en cartas dirigidas al ministro duque de Cadore. Importa deslindarlos porque revisten matices muy diferentes. Previamente al Decreto, en carta de 28 de enero de 1810, apunta en una dirección: la enormidad de los gastos que supone

⁵⁸ Otro tipo de datos reflejan exactamente lo mismo. Guiard señala que para salir del Señorío se estableció el sistema de pasaportes, cuya redacción quedó fijada en abril de 1809. Se daban en el despacho de la Secretaría del Señorío, en nombre de José I (Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., p. 131). De él es también un Decreto de 16 de octubre de 1809 suprimiendo las aduanas de la "provincia de Cantabria", esto es, Bizkaia, Alava y Gipuzkoa (Amando Melón, "El mapa prefectural de España (1810)" *Estudios Geográficos*, nº 46, febrero 1952, p. 9), lo cual supone desarticular sus sistemas hacendísticos.

⁵⁹ *Prontuario de las leyes y decretos del rey nuestro señor Don José Napoleón I del año de 1810*, Imp. Real, Madrid, 1810.

⁶⁰ Referencia y descripción general en Mercader, *La organización administrativa francesa en España*, op. cit., pp. 12-14. Termina diciendo que "No sabemos hasta qué punto todo este engranaje josefista llegaría a funcionar, faltos todavía de un estudio sobre el terreno de aquella administración. En cambio, otra cosa podemos afirmar del régimen napoleónico en Cataluña, en donde bien pronto las cosas hubieron de tomar un cariz especialísimo." Sagarmínaga, *El gobierno y régimen foral del Señorío de Vizcaya*, op. cit., t. VI, p. 429, constata que "No parece que se hubiese tratado nunca de cumplimentar este decreto en Vizcaya." Efectivamente, también el territorio vasco sigue otro derrotero.

⁶¹ Melón comenta que "Se atribuye a Llorente el proyecto de la división departamental de España." Les daba nombre fluvial o marítimo a los departamentos, pero el Decreto optó por el de las capitales que asignaba a cada uno. (Melón, "El mapa prefectural de España (1810)", op. cit., p. 10). De resultas, en 1811 se elaboró un mapa escala 1:1.500.000. (Reproducido por Melón como Lámina 1 (muy sucio). En Lámina 2 reelabora la información.). Lo cierto es que no tuvo ninguna repercusión en el Gobierno de Bizkaia ni en el de Navarra. Aunque en este segundo caso no deja de ser llamativo que ambos Decretos josefinos se publicaran en la *Gazeta oficial de la Navarra* (números 8 y 9, de 24 y 27 de mayo respectivamente).

sostener el ejército y la administración⁶². Esta misma consideración se manifiesta en el preámbulo del propio Decreto. Poco después, en otra carta de 18 de febrero, alude a un nuevo propósito, quizás no contemplado antes⁶³, o que ha ido tomando peso en este intervalo de 20 días: "[...] mon intention est de réunir la rive gauche de l'Èbre à la France, peut-être même le pays jusqu'au Douro; [...]"⁶⁴.

27. Aunque no se ha puesto en relación con la creación de estos Gobiernos, es conocida la propuesta formulada a Napoleón por Dominique Joseph Garat, que se concreta en unas entidades políticas de base étnica vasca⁶⁵. Lo cierto es que el Emperador no alude en absoluto a estos planteamientos. En cambio, está mucho más cerca de otra línea de consideraciones explicitada desde unos años atrás, alejada de la de Garat, tanto en el lenguaje como en las apreciaciones e intereses barajados, que son estrictamente económicos y estratégicos, y con un enfoque manifiestamente imperialista⁶⁶. Así, el *Tableau de l'Espagne moderne* de Bourgoing, cuya tercera edición es de 1803 y la cuarta de 1806⁶⁷; el memorial de Mangourit de agosto de 1808⁶⁸; o el informe

⁶² Geoffroy de Grandmaison, *L'Espagne et Napoléon. 1809-1811*, Lib. Plon-Nourrit, Paris, 1925, pp. 207-209.

⁶³ Mercader, *La organización administrativa francesa en España*, op. cit., p. 11, dice que la creación de los Gobiernos es por causa estrictamente económica; pero esta segunda carta lo contradice: hay una superposición de razones.

⁶⁴ Geoffroy de Grandmaison, *L'Espagne et Napoléon. 1809-1811*, op. cit., p. 209.

⁶⁵ Su primera propuesta es de comienzos de 1808, donde los argumentos pragmáticos se combinan con extravagancias como las denominaciones sugeridas de Nouvelle Phénicie, Nouvelle Tyr y Nouvelle Sidon. La segunda, de 1811, es más bien un abanico de divagaciones legendarias. Textos en Albert Darricau, *France et Labourd*, Imp. Labèque, Dax, 1906, pp. 65-72 y 72-77. Véase una síntesis en Rosa María Agudo Huici, "La Nueva Fenicia. Proyecto de unión bajo Napoleón. Joseph Dominique Garat. Su deuda con el pueblo vasco", *Muga*, nº 26, [1982], pp. 42-47, con la advertencia de que la autora considera primera propuesta una carta de 1803 donde en realidad no propone nada (el texto en Darricau, *France et Labourd*, op. cit., pp. 63-65). En general, sobre Garat véase Michel Duhart, "Dominique Joseph Garat 1749-1833", *Revue d'histoire de Bayonne, du Pays Basque et du Bas-Adour*, nº 148, 1992-93, pp. 89-305 y nº 149, 1994, pp. 1-224, y específicamente sobre esta cuestión el capítulo XIV, pp. 116-125.

⁶⁶ Estornes Zubizarreta señala como precedente las decisiones, finalmente fallidas, de Gipuzkoa en 1795 que, en cualquier caso, debieron ir adquiriendo cierta consistencia en los círculos ministeriales según Fugier, incluso a pesar de que el Tratado de 1807 contradice tales propósitos al garantizar al rey de España la posesión de sus Estados del sur de los Pirineos. (Idoia Estornes Zubizarreta, "Descripción del País Vasco, Aragón y Cataluña a la luz de un designio napoleónico. El "País Transpirenaico" en 1810", *RIEV Revista Internacional de los Estudios Vascos. Nazioarteko Eusko Ikaskuntzen Aldizkaria. Revue Internationale des Etudes Basques. Julio Caro Baroja-ri omenaldia*, nº 3, oct.-dic. 1986, p. 699).

⁶⁷ *Tableau de l'Espagne moderne, Par J. F. Bourgoing, envoyé extraordinaire de la République Française en Suède, ci-devant Ministre plénipotentiaire à la cour de Madrid, Associé correspondant de l'Institut national*. Paris 1803 (3ª ed. "Corrigée et considérablement augmentée."), t. 1. *Tableau de l'Espagne moderne, Par J. Fr. Bourgoing, Ci-devant Ministre plénipotentiaire de France à la Cour de Madrid, l'un des Commandans de la Légion-d'Honneur, Associé correspondant de l'Institut national, Membre de l'Académie des Sciences de Copenhague, de l'Académie des Beaux-Arts de Stockholm, etc.* Paris 1806 (4ª ed. "Avec quelques corrections et des augmentations qui conduisent le tableau de l'Espagne jusqu'à l'année 1806."), t. 1.

Véanse, por ejemplo, las consideraciones de Bourgoing acerca del Ebro como límite máximo del dominio carolingio, según la imagen que tenía del pasado (p. 36); o su conocimiento del sistema fiscal vasco (pp. 13-14 y 24).

⁶⁸ Traducción publicada por Idoia Estornés Zubizarreta en "Un documento abogando por la

estadístico de octubre de 1810 presentado por el conde de Melito⁶⁹. Apreciaciones que, o formaban lugares comunes, o eran unánimemente formuladas por cuantos observaban el territorio, porque por ejemplo el diario del teniente coronel Franz Friedrich Christian Steinmetz recoge frases que casi parecen copiadas de Bourgoing⁷⁰.

28. En la historiografía actual se ha propendido a calificar sistemática y constantemente a estos dos Gobiernos de "militares", y a los Gobernadores, asimismo, de "Gobernadores militares". Creo que es inapropiado e incorrecto por varias razones. Ni el Decreto de creación ni toda la normativa posterior utilizan el término. Los Gobernadores son militares de carrera, en efecto, pero el gobierno no es militar. No actúan como militares, sino como Gobernadores, nunca figuran en la documentación normativa como «Gobernadores militares», sino como Generales Gobernadores. Ni su autoridad, ni el ejercicio del poder son de naturaleza militar —aunque pueda ser autoritario—, ni la Administración de estos Gobiernos —su estructura y sus integrantes— es militar.
29. Probablemente las causas de esta distorsión están en los puntos de conexión con una cuestión paralela y relacionada, pero distinta: la organización militar y el funcionamiento del Ejército del Norte de España. En su espacio de acción se crean casi cuatro meses más tarde⁷¹ otros dos Gobiernos, numerados correlativamente, pero de muy diferente carácter: el Quinto Gobierno con las "provincias" o demarcaciones de Burgos, Aranda y Soria, y el Sexto con las de Palencia, Valladolid, León, Benavente, Toro y Zamora. Aún se ampliaría la lista un año más tarde con el Séptimo, formado con las provincias de Salamanca y Ciudad Rodrigo. A primera vista, parecen obedecer a la idea expansionista albergada por Napoleón después de la creación de los primeros. En apariencia, todos responderían a los mismos criterios y seguirían las mismas pautas.
30. Pero la organización militar tiene su propia evolución, que conviene deslindar con claridad. Según cierto "Rapport Général sur l'arrondissement de l'armée du Nord de l'Espagne"⁷², fechado en Vitoria el 30 de agosto de 1812, en ese momento el distrito del Ejército del Norte de España comprende los Gobiernos 3º, 4º y 5º —a la sazón

anexión del «País transpirenaico» al imperio francés en 1808", *Eusko-Ikaskuntza. Sociedad de Estudios Vascos. Cuadernos de Sección. Historia-Geografía*, nº 8, pp. 275-279.

⁶⁹ Publicado en Estornes Zubizarreta, "Descripción del País Vasco, Aragón y Cataluña a la luz de un designio napoleónico. El "País Transpirenaico" en 1810", *op. cit.*, p. 701.

⁷⁰ Véanse los extractos que recoge Krutwig en la reseña de la publicación incompleta del diario. (Federico Krutwig Sagredo, "Henri A. Ett. Spaans avontuur. Editora: J. M. Meulenhoff. Amsterdam. Lleva como subtítulo: Uit het Dagboek van een Hollands officier uit de Napoleontische tijd." *RIEV Revista Internacional de los Estudios Vascos. Nazioarteko Eusko Ikaskuntzen Aldizkaria. Revue Internationale des Etudes Basques*, nº 1, enero-junio 1986, pp. 159-164).

⁷¹ Decreto Imperial de 29 de mayo de 1810.

⁷² Archivo General de Navarra (en adelante AGN), Sección Reino, Gobierno Francés (en adelante SR, GF), leg. 29, f. 161-179.

integrado por Burgos, Soria y Santander—. Su redactor, Jules Bessières, los adjetiva en los primeros párrafos de militares, pero es un uso excepcional por lo que hace al Tercero y al Cuarto, atribuible a su cometido y preocupación⁷³. Asnar señala que los comandantes del Ejército del Norte de España no dispusieron de una administración como la del Cuarto Gobierno, y que les vino muy bien el traslado de la sede a Vitoria para poder insertar en la *Gazeta de Bizkaia* sus propias disposiciones⁷⁴. El adjetivo vuelve a aparecer de forma muy puntual y ocasional unos años más tarde, también en un contexto ajeno a la propia Administración.

2. Actitudes y conductas de Gobernadores y gobernados

31. Especial relevancia tienen el punto de vista de los generales gobernadores, su actitud, su forma de conducirse y la estimación de su tarea, por el importante papel que juegan. En primer lugar, porque son los responsables de la materialización de los planes napoleónicos. En segundo lugar, porque el sistema les asigna un papel de mucho peso institucional.

32. Pierre Thouvenot es nombrado Gobernador de Bizkaia —entendiendo por tal no el antiguo Señorío, sino la nueva circunscripción— el 17 de febrero de 1810. Hasta ese momento había sido Gobernador de Gipuzkoa. Ejerce el cargo hasta el final. Su primera manifestación programática es la proclama que dirige a los "Peuples de Biscaye" el mismo día de su nombramiento⁷⁵. Pero de interés mucho mayor son las consideraciones vertidas en su correspondencia⁷⁶, examinada, extractada y traducida por Claude Asnar: hay que ganarse a las poblaciones, y hay que hacerlo mediante una administración que se

⁷³ El Rapport viene a ofrecer, entre otras cosas, sucintas descripciones institucionales, tanto de lo existente con anterioridad a la presencia francesa como de la sustancia de la nueva articulación institucional allá donde se creó. Ahora bien, no es una descripción general, sino que se centra en todo aquello que responde a la preocupación principal del redactor, y es la obtención de recursos económicos para sostener el ejército ocupante. Según el Rapport, la nueva estructura administrativa creada en los 3º y 4º Gobiernos obedeció a la necesidad de sustituir unos ordenamientos en los que la capacidad de disposición sobre la Hacienda pública estaba plenamente en manos de la comunidad —Cuarto Gobierno— o con una disponibilidad muy limitada para el titular o "soberano" —Tercer Gobierno—, de manera que resultaba legalmente imposible canalizar hacia sí los recursos necesarios para sostener los ejércitos y la ocupación. De hecho, indica Bessières que en los otros no se cambió nada.

⁷⁴ Claude Asnar, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya 1810-1813 (Índices y sumario). Travail d'Etudes et de Recherches en vue de l'obtention de la Maîtrise d'Espagnol*, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Département d'Espagnol, (inédito), p. 11.

⁷⁵ Su tenor literal en Geoffroy de Grandmaison, *L'Espagne et Napoléon. 1809-1811, op. cit.*, p. 210. Este autor tilda de énfasis un tanto ridículo el tono que emplea, pero tal vez se deja llevar en exceso de su animosidad antinapoleónica, porque en realidad no se distingue un ápice del estilo de las proclamas y exhortaciones de la época. Compárese con la de Mendizabal y la de Renobales en 1812 (Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao, op. cit.*, pp. 173-178); y lo mismo puede decirse de las muy posteriores en torno a la Primera Guerra Civil (1833-1839).

⁷⁶ A la vista de su contenido, no hay duda de que cae la afirmación de Mercader de que "el que se tomó más en serio su papel fué el de Cataluña, el mariscal Augereau." (Mercader, *La organización administrativa francesa en España, op. cit.*, p. 12).

base en la eficacia, no en la coerción; para lo cual debe ser justa y rigurosa⁷⁷. Esos principios de base se concretaron en una práctica ajustada a unos procedimientos que él mismo describió⁷⁸. Creo que puede afirmarse que su planteamiento rebasa con creces una postura de pura gestión militar.

33. Sagarmínaga, quizás demasiado pegado a la literalidad de los documentos oficiales, afirma que "no dejaba de la mano ni siquiera los más leves pormenores de la administración que estaba á su cargo. Puede asegurarse que no había más voluntad que la suya, y que ni los representantes de las Provincias que estaban a su lado en el Gobierno, ni los Consejos provinciales hacían otra cosa que trasmitir, ó explicar á lo sumo, las órdenes de él recibidas."⁷⁹. Guiard, en cambio, emite una apreciación concordante con el espíritu manifestado por Thouvenot: que "refería el máximun de jurisdicción posible á las autoridades locales"⁸⁰. Es obvio que para resolver esta divergencia la respuesta final debe venir de la mano de un análisis más detallado.

34. Sería muy conveniente rastrear las opiniones y valoraciones de Dufour, Reille y Abbé. Georges Joseph Dufour, nombrado Gobernador de Navarra por el mismo Decreto de 8 de febrero de 1810, es sustituido a finales de julio por Honoré Charles Michel Joseph Reille, conde del Imperio, General de División y edecán del Emperador, que llega el día 28 con 8.000 hombres⁸¹, parece que para hacer frente a Espoz, comandante de las guerrillas desde el 13 de mayo⁸². Le releva en el cargo en febrero de 1812 el General de División Abbé⁸³.

35. También hay que seguir de cerca a individuos como el conde Dorsenne, en la medida en que puedan proporcionar testimonios relevantes en la etapa final, cuando los intereses militares presiden y dominan estructuras y decisiones.

36. Thouvenot formuló sus consideraciones durante y después de su misión.

⁷⁷ "Lo mejor para conseguir la sumisión y la obediencia de los pueblos es conservar, construir y no destruir; lo mejor para ser amado es emplear firmemente la justicia. He tratado de dirigirme según estos principios..." "Estoy convencido [de] que la fuerza militar sólo debe ser empleada para proteger a las autoridades locales y a los habitantes contra los maleantes..." "En los demás casos, a menudo la propia fuerza militar ha de ser reprimida..." "Me he ocupado mucho en la administración porque yo considero esta parte del Gobierno como una de las bases principales del orden social y como uno de los medios más eficaces para atraer a las poblaciones, atenuar el odio que nos tienen y procurar que nos estimen. Ya sé que estos medios son lentos pero son seguros y no existen otros mejores..." (Asnar, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya 1810-1813 (Índices y sumario)*, op. cit., pp. 6-7).

⁷⁸ "...todas mis operaciones son auténticas, todos los asuntos están deliberados en el consejo del Gobierno, todas mis decisiones quedan apuntadas en registros y todas las actas del Gobierno van insertas en la *Gazeta de Oficio*." (Asnar, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya 1810-1813 (Índices y sumario)*, op. cit., p. 11).

⁷⁹ Sagarmínaga, *El gobierno y régimen foral del Señorío de Vizcaya*, op. cit., pp. 443-444.

⁸⁰ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., p. 237.

⁸¹ Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, op. cit., pp. 45 y 58.

⁸² Miranda, *La Guerra de la Independencia en Navarra*, op. cit., p. 146.

⁸³ Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, op. cit., p. 159.

Resulta evidente que apuntan a algo de un calado mayor de lo que podría deducirse sólo de las manifestaciones de Napoleón y, desde luego, de los que llevan la gestión militar. Por eso es importante saber qué actitudes o disposición se percibían en los gobernados. El mismo Thouvenot da testimonio del territorio a su cargo. Ocho días después de que Napoleón hiciera explícita su intención política parece que domina el sentimiento de incertidumbre, pero que afecta sobre todo al asunto de la vinculación a Francia —otra cuestión es cómo se entendería el carácter de la vinculación, incorporación, anexión, o lo que fuese, al Imperio—⁸⁴. En ese momento se ha creado el Consejo de Gobierno —Decreto de 20 de febrero— pero continúan interinamente los órganos del sistema foral —Decreto de 17 de febrero—. Aunque no deja de ser sorprendente que, realizados los cambios completamente —Decretos de 1 y 6 de marzo— no sólo esto no genere un sentimiento de reacción, sino que persista como deseo dominante el evitar las consecuencias derivadas de una situación de guerra, e incluso no desagrada la anexión a Francia⁸⁵. Hay testimonios en el mismo sentido en Navarra⁸⁶.

3. La visión que quedó después

37. A finales de 1816, cerrada la era napoleónica, una comisión de la Monarquía Española gestionaba ante la Corte de París la devolución de los importes de los suministros que se habían exigido para sostenimiento de las tropas ocupantes, en virtud de los tratados firmados en París y en Viena en 1814 y 1815⁸⁷. En lo que atañía a los extintos Gobiernos de Navarra y de Bizkaia, la comisión oficiaba al Primer Secretario de Estado demandándole datos para sustentar las reclamaciones. En consecuencia, el ministro dirigía un oficio al Virrey de Navarra con fecha 16 de enero de 1817 y otro a la Diputación de Alava.

⁸⁴ Con fecha 26 de febrero de 1810: "La formación del Gobierno de Vizcaya preocupa mucho a los ánimos en Alava, pero nada deja presagiar resistencia alguna en el establecimiento y la buena marcha de este gobierno. Ignoro aún qué efecto causó en el Señorío de Vizcaya la formación de este gobierno, porque el General Avril y las autoridades locales no me han dirigido ningún parte que tratase de ello. La provincia de Guipúzcoa sometida desde hace casi dos años, ejecutará sin problema cuanto se le ordene..." (Asnar, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya 1810-1813 (Índices y sumario)*, op. cit., p. 3).

⁸⁵ El 16 de marzo: "Los habitantes del Gobierno de Vizcaya se preocupan mucho por el porvenir de las tres provincias y la mayoría cree en su anexión a Francia, muchos la desean verdaderamente. Una minoría quisiera aprovechar la situación para causar disturbios pero no lo conseguirá. Otros sentirían mucho una segregación, todos temen las imposiciones y sobre todo la conscripción (reclutamiento) pero generalmente todos quieren que la anexión, si ha de ser, intervenga rápidamente para evitar los gastos extraordinarios soportados por el país..." (Asnar, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya 1810-1813 (Índices y sumario)*, op. cit., p. 3).

⁸⁶ Mikel Sorauren, *Historia de Navarra, el Estado Vasco*, Pamiela, [Pamplona-Iruña], 2000, p. 215.

⁸⁷ En concreto el artículo 4º del Tratado de 20 de noviembre de 1815 fija la cantidad global y remite la definición de los modos, términos y garantías a una convención particular que se firmó al día siguiente. (*Traité et conventions conclus entre la France et les Puissances alliées le 20 novembre 1815; Auxquels on a joint le Traité de Paris du 30 mai 1814 et celui conclu entre l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse et la Russie, pour garantir en France les principes de légitimité et la Charte constitutionnelle; publiés D'après la communication officielle qui en a été faite aux deux Chambres, et précédés du Discours de M. le duc de Richelieu à la Chambre des Députés, le 25 novembre 1815.*, Chez Pillet, Paris, 1815, pp. 30 y 34-36).

38. Por lo que toca a Navarra, precisamente desde el 2 de enero de 1817 el Reino se encontraba reunido en Cortes. En la sesión del día 27 del mismo mes dos de los asistentes anunciaban que habían sido nombrados por el Virrey "vocales de una junta para informar [sic] sobre la clase de gobierno establecido por los franceses en este reyno en doce de junio de mil ochocientos once y empréstito de ciento trece mil pesos."⁸⁸. Y se daba a conocer el contenido de ambos oficios, el de la comisión al ministro y el del ministro al Virrey.
39. La comisión tenía noción de la organización de un sistema totalmente independiente del gobierno josefino, y consideraba importante poder acreditarlo documentalmente porque proporcionaría una base general a todas las reclamaciones de los suministros exigidos en su territorio, "como actos de la administración francesa." Por eso instaba al Primer Secretario de Estado a recabar toda la documentación e información necesaria del Virrey. A su vez, el ministro se dirigía a éste, enviándole copia del oficio, remarcándole el objeto de la pesquisa e insistiendo en la necesidad de aportar pruebas documentales, detalle que muestra el absoluto desconocimiento de los hechos. Le encarecía "urgencia y brevedad", porque el plazo de presentación de las reclamaciones "no pasa del veinte y cuatro de junio próximo", teniendo en cuenta que debía enviarse primero todo a Madrid, y encargándole el nombramiento de personas que colaboraran en la tarea. Los dos nombrados fueron Francisco Vicente de Azcona y Sarasa, "como individuo de este Congreso" —por el brazo militar— y Blas Echarri, "como regidor de esta capital". Azcona expuso "que necesitaban se les franqueasen los instrumentos relativos al objeto de dicha comisión que obren en el archivo de Su Señoría Ilustrísima. Y se acordó se le exivan todos y que dichos señores dexen recibo de los que tomaren para volverlos á su tiempo."
40. La operación de demostrar que efectivamente se había constituido toda una Administración tenía un inconveniente, y es que dejaba a los implicados con la tacha de la desafección ante los rencorosos ojos fernandinos, tacha que bien podía recaer sobre el Reino en conjunto. Quizás por eso, también en estas mismas Cortes toma cuerpo la idea de realizar una historia oficial que sitúa el foco en un asunto totalmente diferente. A partir de cierto memorial de ratonera⁸⁹, el 22 de abril de 1817 se propone y aprueba elevar una representación al rey solicitando que permita al Reino "acreditar lo expuesto" sobre su "heroísmo", "generosidad, lealtad y valor" en la pasada guerra, comisionando para ello a varias personas⁹⁰. Pasado un año largo se ve un oficio del Virrey

⁸⁸ *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829). Libros 17 y 18 (1817-1818)*, Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 1996, pp. 53-55.

⁸⁹ Se recibió en la sesión del 12 de abril, pero "se acordó se de cuenta quando se reunan mas individuos." (*Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829). Libros 17 y 18 (1817-1818)*, op. cit., p. 115, nº 633).

⁹⁰ *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829). Libros 17 y 18 (1817-1818)*, op. cit., p. 124, nº 696. Reciben la comisión el obispo —Joaquín Xavier de Uriz—, Miguel Escudero, del brazo militar, y Fausto Galdeano y Marichalar, representante de Los Arcos en el brazo de las buenas

sobre "las noticias necesarias para la formación de la historia militar de la última guerra". Se comisiona a Fausto Galdiano y a Pedro Clemente Liges y Navasques⁹¹, para que recojan noticias con el Síndico, y que se le haga saber la decisión al Virrey⁹². La época pasada se reducía, pues, a un asunto bélico donde los bandoleros se convertían en guerrilleros de acendrada lealtad fernandista. Trayendo a primer plano tan luminoso panorama, cualquier otra cuestión quedaba perdida y oscura en el fondo del escenario de la historia⁹³. Lo cual no impedía que, internamente, se instrumentalizaran pasadas trayectorias para apeara a algunas personas de la vida política⁹⁴.

41. Por lo que toca al Gobierno de Bizkaia, el planteamiento es básicamente el mismo. El Primer Secretario de Estado se había dirigido a la Diputación de Alava, a la que suponía "acaso depositaria de los principales documentos y noticias", posiblemente por saber que Vitoria había sido sede del Gobierno. Por eso celebraron Conferencia en esta Ciudad el 17 de marzo de 1817 para tratar sobre las reclamaciones de los suministros hechos durante la ocupación. Pedía que se le confirmasen los datos que manejaba la comisión acreditada en París al efecto. Pero, sobre todo, pedía confirmación puntual de todos ellos insistiendo en el envío de documentación original. Terminaba instando a actuar con la máxima celeridad, dado que el plazo de presentación "es

villas.

Quizás sea resultado de su trabajo la adquisición de ciertos volúmenes de documentación. En la sesión de Cortes del 22 de noviembre de 1817 se ve el informe de los comisionados Elio y Galdiano "sobre varios papeles de correspondencia del gobierno frances, pertenecientes á este reyno, existentes en un sugeto de Vitoria." Y se acuerda que la comisión concluya el asunto "como mejor le pareciere." (*Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829). Libros 17 y 18 (1817-1818)*, op. cit., pp. 293-294, nº 1841). El 5 de febrero de 1818 informan de que el poseedor de los papeles es José María Maestro. Se aprueba el informe y se acuerda que sigan. (*Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829). Libros 17 y 18 (1817-1818)*, op. cit., p. 334, nº 2143). José María Maestro había sido nombrado como representante del comercio por el Consejo de Provincia de Alava para formar una junta "compuesta de tres vocales de cada Provincia" cuya constitución decidió el Gobernador Thouvenot, según comunicó con fecha 4 de febrero de 1812, para que arreglara el modo de repartir las contribuciones extraordinarias. (*La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Joseba Agirreazkuenaga Zigorraga (edit.), Bizkaiko Foru Aldundia - Diputación Foral de Bizkaia, Gipuzkoako Foru Aldundia - Diputación Foral de Gipuzkoa, Arabako Foru Aldundia - Diputación Foral de Alava, Bilbao, 1995, t. I, nº 10, pp. 144-145). También se trabaja en más direcciones. El 4 de marzo de 1818 el conde de Guendulain expone que hay que recoger en Madrid varios documentos "del tiempo del gobierno intruso" que pertenecen al Reino, haciendo las reclamaciones necesarias, y se acuerda otorgar poder en favor del depositario Piedramillera. (*Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829). Libros 17 y 18 (1817-1818)*, op. cit., pp. 356-357, nº 2261).

⁹¹ El segundo pertenece también al brazo de las buenas villas por Cintruénigo.

⁹² *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829). Libros 17 y 18 (1817-1818)*, op. cit., p. 472, nº 2591. 22 de junio de 1818.

⁹³ Sirvió después para sustentar enfoques como el de Lasala: "Los guerrilleros euskaros elevaron muy alto la adhesión de los vascongados a la causa española." (Lasala, *Ultima etapa de la unidad nacional*, op. cit., t. 1, p. 106).

⁹⁴ En la sesión de Cortes de 12 de agosto de 1818 Joaquín Elio Jaureguizar y Fausto Galdiano y Marichalar presentan un informe "sobre la conducta del ilustrísimo Bayona durante la última guerra." Advierten de que en él recapitulan un manifiesto detallado dispuesto por el propio Joaquín Bayona, Diputado del Reino, donde explica sus actuaciones. (*Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829). Libros 17 y 18 (1817-1818)*, op. cit., pp. 503-504, nº 2815 y 2816).

cortísimo": "es indispensable que las noticias documentadas que el Rey exige de Vuestra Ilustrísima estén en mi poder lo más tarde para el día quince de Abril próximo."⁹⁵.

42. La decisión de los representantes en este extremo fue que las Diputaciones de los tres territorios remitiesen "bien sea originales o en la mejor forma que sea posible" los documentos señalados en una nota adjuntada al acta. Se trata de una relación de 25 disposiciones publicadas en la *Gazeta de Oficio*. Por lo demás confirman lo ya sabido: que la instalación del Gobierno "llamado de Vizcaya" tuvo lugar el 1 de marzo de 1810 y "obró en el ejercicio de sus funciones con absoluta independencia del referido intruso José Napoleón, abrazando el Gobernador Imperial que estaba a su frente todos los poderes en nombre del Emperador de los franceses". La fidelidad del testimonio viene acreditada por los nombres de quienes lo prestan: los tres conferenciantes habían sido miembros relevantes de la Administración napoleónica, y la habían conocido, por tanto, muy bien: Ramón de Zubia, ahora Diputado General de Alava, Juan José de Yandiola⁹⁶, y José de Guerra. Además, acordaron trabajar en el negocio por sí mismos, pidiendo al rey "tenga a bien permitir" la realización de gestiones, "procediendo de acuerdo con la Comisión Real", y reclamar directamente "los suministros anteriores al establecimiento del gobierno de Vizcaya"⁹⁷.

4. Organización de los Gobiernos

4.1. Creación de órganos de administración y gobierno

43. El Decreto Imperial de creación de los Gobiernos se limita a instituir el espacio —sin preocuparse de detalles— y la autoridad que se coloca a su frente, los gobernadores; a atribuirles a éstos los poderes civiles y militares, y encargarles la administración en todos sus ramos, el nombramiento de empleados y la elaboración de reglamentos. A partir de ahí, la transición desde las estructuras orgánicas e institucionales precedentes y la construcción de un nuevo sistema institucional se lleva a cabo mediante una serie de decretos, expedidos por los respectivos gobernadores.

44. Si se comparan las fechas de los decretos, la organización del Cuarto Gobierno fue más temprana que la del Tercero. En el punto de partida hay elementos que responden a un esquema común —por ejemplo, la estructuración de los Consejos de Gobierno en tres Secciones, con su respectivo Presidente: 1ª Interior; 2ª Policía; 3ª Hacienda—. Otros

⁹⁵ *La articulación político-institucional de Vasconia, op. cit.*, t. I, nº 22 y 22.1, pp. 188-192.

⁹⁶ Había sido nombrado en 1810 consejero responsable de la Sección Primera, de administración, interior, marina y justicia. Está por aclarar el eje motor de sus serpenteos, que conocerían más sinuosidades todavía.

⁹⁷ *La articulación político-institucional de Vasconia, op. cit.*, t. I, p. 190, nº 22.

El 10 de diciembre hay una nueva reunión en Vitoria que tiene por objeto dar cuenta de la marcha del negocio y seguir avanzando (*La articulación político-institucional de Vasconia, op. cit.*, t. I, nº 30, pp. 207-208).

parecen reflejar una estructura adaptada, pendiente de investigación.

45. Una vez creado el Gobierno de Bizkaia el 8 de febrero, el despliegue normativo, mediante decretos, es como sigue⁹⁸: el 17 de febrero, continuación interina de las autoridades forales; el 20 de febrero, creación del Consejo de Gobierno; el 1 de marzo se suprimen las Diputaciones y las Juntas de Subsistencia y se crean los Consejos de Provincia, integrados por dos propietarios, dos comerciantes, un contador, un tesorero y un secretario, y designados por el Consejo de Gobierno; el 6 de marzo, día en que se constituye el Consejo de Gobierno⁹⁹, se crean los Consejos de Municipalidad, con un número de integrantes proporcionado a la población, cuyo nombramiento propondría el Consejo Provincial y recibirían del Consejo de Gobierno¹⁰⁰. Más adelante, la nueva estructura administrativa se va consolidando con la asignación de retribuciones y la definición de una plantilla de empleados¹⁰¹.
46. En esta primera batería también se incluye la reorganización de la administración de justicia. Propiamente ésta no cambia —junto a las instancias ordinarias hay que recordar el tribunal de excepción creado en 1809—, pero la necesidad de rehacer el estrato superior no se demora. Para suplir el papel de las instancias superiores —la Sala de Bizkaia en la Chancillería de Valladolid y la Corte y el Consejo de Castilla— se crea una comisión de apelación de sentencias, con sede en Bilbao, el 1 de marzo de 1810¹⁰².
47. En el Gobierno de Navarra los decretos que configuran la nueva estructura institucional siguen esta trayectoria: el 16 de marzo de 1810, creación del Consejo de Gobierno¹⁰³; el 21 de abril se detalla su organización y régimen de funcionamiento —secciones, etc—¹⁰⁴; el 6 de mayo se produce el nombramiento de miembros del Consejo¹⁰⁵; y del 9 de junio de 1810 es el Decreto que organiza los Consejos de Municipalidad¹⁰⁶.
48. A los tres meses y medio, la llegada de Reille, al parecer motivada por el éxito insurgente de las partidas de Espoz, supone cambios en la

⁹⁸ Una primera aproximación al Gobierno de Bizkaia en Isabel Vergniori Arana, "El cambio institucional de Vizcaya en 1810", *Estudios Vizcainos. Revista del Centro de Estudios Históricos de Vizcaya*, nº 5, enero-junio 1972, pp. 102-127.

⁹⁹ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., p. 144.

¹⁰⁰ Los tres primeros decretos se publicaron en la *Gazeta* nº 1 y el cuarto en el nº 2.

¹⁰¹ El Decreto de 22 de mayo de 1810, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya* (GB en adelante) nº 24, establece los sueldos para los miembros del Consejo de Gobierno y empleados: son tres consejeros, con 3.000 reales al mes cada uno; un secretario general del gobierno, que recibe 1.000 reales al mes; tres secretarios de los consejeros del gobierno, con 700 reales al mes. Se completa con tesoreros, contadores y escribientes.

¹⁰² GB nº 1, pp. 10-12.

¹⁰³ En apéndice en Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, op. cit., p. 333.

¹⁰⁴ *Gazette de la Navarre / Gazeta oficial de la Navarra* (GN en adelante) nº 3, de 6 de mayo.

¹⁰⁵ GN nº 5, de 13 de mayo.

¹⁰⁶ GN nº 15, de 17 de junio. En colisión con el decreto josefino publicado en el nº 9, de 27 de mayo.

estructura orgánica. Por Decreto de 4 de agosto¹⁰⁷ anula el Consejo de Gobierno e instituye una Diputación formada por un representante por cada merindad —son cinco en total— más un representante por el comercio. Es obvio que no se trata de la Diputación del Reino propia del ordenamiento foral, "la que no es posible restablecer al presente según las formas de Constitución de este País", —para empezar, la propia composición de la Diputación del Reino no tiene nada que ver con las merindades—, sino de otro órgano, inserto en otra legalidad, la napoleónica¹⁰⁸. Casi con seguridad, Reille conservó el nombre antiguo para mitigar el contraste y hacer el nuevo sistema familiar, anticipando, por cierto, una práctica con plena vigencia actual. De todas formas, explícita en su tenor la necesidad de contar con "un cuerpo que tenga la representación nacional" de Navarra, concepto que se repite el día de "la instalación de la Diputación nacional"¹⁰⁹. Por lo demás, parece que la administración de justicia sigue discurriendo por las instancias preexistentes¹¹⁰.

49. Como el Gobierno de Bizkaia engloba a tres territorios que habían tenido una organización institucional separada, se establece una escala intermedia entre la administración general y la local haciendo, pues, un total de tres niveles, mientras que en el Gobierno de Navarra sólo aparecen el primero o general y el local.

50. Las normas no se preocupan de definir capitalidades. Simplemente, en lo tocante al Gobierno de Navarra la sede de la Administración es Pamplona. En el Gobierno de Bizkaia la sede quedó primero instalada en Donostia-San Sebastián, y entre el 26 y el 31 de enero de 1811 se trasladó a Vitoria¹¹¹. En cambio, sí están pendientes de precisar algunos aspectos territoriales. Hacia septiembre de 1810 Reille separa Hondarribia, Irun y Lezo del Gobierno de Navarra y los incorpora al Gobierno de Bizkaia¹¹². Durante algún tiempo la provincia de Santander se agregó al Gobierno de Bizkaia, a principios de 1811; más tarde fue incorporada a Asturias.

4.2. Las Gazetas

51. Un elemento relevante es la puesta en marcha de diarios oficiales: la

¹⁰⁷ GN nº 30, de 9 de agosto. Publicado en Miranda, *La Guerra de la Independencia en Navarra, op. cit.*, apéndice C-7, p. 368.

¹⁰⁸ Por ello es innecesario, por irrelevante, entrar a considerar si es legítima o ilegítima. (Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, pp. 461-462, por ejemplo; o Francisco Miranda Rubio "La financiación de la guerra de la Independencia. El coste económico en Navarra" *Príncipe de Viana*, nº 233, sep.-dic. 2004, p. 824).

¹⁰⁹ Miranda, *La Guerra de la Independencia en Navarra, op. cit.*, apéndice C-9, pp. 369-370.

¹¹⁰ "Circular expedida por la Real Corte en 20 de Agosto de 1810", es decir, "La Real Corte de este Reyno de Navarra [...]", en Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia, op. cit.*, apéndice p. 336.

¹¹¹ Asnar indica que ésta es la razón de que la *Gazeta* no salga durante esos días (Asnar, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya 1810-1813 (Índices y sumario), op. cit.*, p. 7).

¹¹² Comunica la decisión a la Diputación, y ésta le oficia con fecha 25 de septiembre dándose por enterada (AGN, Sección Virreinato, caja 35 nº 2, leg. 14 nº 7).

Gazeta de Oficio del Gobierno de Vizcaya y la *Gazette de la Navarre* o *Gazeta oficial de la Navarra*. Son los medios oficiales de publicación de disposiciones normativas que arrumban, por primera vez, el viejo sistema de la vereda y recepción mediante testimonio fehaciente. Ambas nacen en abril de 1810. Su seguimiento es un punto de partida insoslayable, con matices, para la reconstrucción de la andadura jurídica del período.

52. La primera es la *Gazeta* de Bizkaia. Fue abordada en un estudio inédito, del cual proceden alguna que otra referencia de trabajos posteriores¹¹³. Su número 1 es del día 2. Con todo, hay que señalar que los cuatro primeros números se imprimieron con posterioridad al quinto, que es del 11 de abril. En consecuencia, los primeros decretos y proclamaciones, señaladamente el de creación del Gobierno, difícilmente podrían haberse conocido en su orden de aparición lógico o cronológico. Ahora bien, es posible que se solventara la divulgación mediante la impresión de circulares o pasquines¹¹⁴.
53. La *Gazeta* de Navarra es algo más tardía, pues ve la luz el 29 de abril de 1810. Es conocida en el campo de la historia del periodismo y la prensa, que se ha ocupado sobre todo de detalles formales y del contexto periodístico en que se inserta¹¹⁵.
54. La *Gazeta* de Bizkaia sale con regularidad hasta el 18 de junio de 1813. La *Gazeta* de Navarra es de vida mucho más breve, pues acaba el 2 de septiembre del mismo año de su nacimiento, 1810¹¹⁶.

4.3. La organización local: el sistema y sus cimientos

55. La importancia de la organización municipal es grande por dos razones. En primer lugar, la administración local es objeto de una profunda remodelación orgánica y competencial, como sucede con otros niveles. Ahora bien, una cosa es el diseño normativo y otra conseguir su implantación efectiva. Esto último requiere el concurso de las propias instituciones locales, sea porque quienes están al frente en ese momento se adaptan a la nueva estructura, sea porque se produce un desplazamiento de individuos. Cómo sucede, qué elementos concurren, tiene una lectura sociopolítica diversa que habrá que realizar antes de

¹¹³ Asnar, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya 1810-1813 (Índices y sumario)*, op. cit., pp. 6-7. Con todo lo relativo a su organización y artífices.

¹¹⁴ Por ejemplo, uno con el tenor dispositivo del título IV, sobre la creación del Gobierno de Bizkaia (BFB, VAHS-15, 23).

¹¹⁵ Rosario Galbete Martinicorena, "El primer periódico navarro. «La Gaceta oficial de la Navarra». Un periódico de la ocupación francesa", *La imprenta en Navarra*, Diputación Foral de Navarra - Institución Príncipe de Viana, (Navarra, 1974), pp. 349-370; José Javier Sánchez Aranda, "La «Gazeta oficial de la Navarra», ejemplo de periódico afrancesado", *Príncipe de Viana*, nº 176, sep.-dic. 1985, pp. 817-836.

¹¹⁶ Fernández Sebastián atribuye su corta duración a una coyuntura bélica mucho más desfavorable (Javier Fernández Sebastián, "Opinión pública, prensa e ideas políticas en los orígenes de la Navarra contemporánea 1762-1823", *Príncipe de Viana*, nº 188, sep.-dic. 1989, p. 605). Pero teniendo en cuenta que, por ejemplo, la retirada francesa de Pamplona no se produce hasta el final, habría que barajar otras consideraciones.

emitir valoraciones definitivas. En segundo lugar, las autoridades municipales son también los agentes imprescindibles para el funcionamiento de toda la estructura napoleónica, de los Gobiernos como sistema articulado. El conocimiento de los recursos financieros disponibles, su canalización, la recaudación, requieren la necesaria colaboración de las autoridades locales, más allá de las prescripciones normativas¹¹⁷; al igual que el orden público, que pasa por un control de los habitantes que sólo puede ser operativo si funciona a nivel local.

56. Expondré a continuación algunos de los parámetros normativos que definen tres aspectos: la organización de la municipalidad napoleónica, el acceso a los recursos financieros y el control hacendístico local, y la policía y control del orden público. Aprovecharé el conocimiento detallado de todas estas cuestiones en la vida institucional de dos anteiglesias bizkainas que han sido objeto de estudio monográfico para ver su materialización y concreción —Basigo de Bakio y Sopelana—. De ello no ha de concluirse que constituyan un prototipo, al contrario: subrayan la importancia e interés del análisis local, que ofrece un campo amplísimo, con unas realidades muy diversas, y todavía casi absolutamente inexplorado¹¹⁸.

57. Examinemos en primer lugar el tránsito hacia la "municipalidad" y su implantación.

58. En el Gobierno de Bizkaia los consejos de municipalidades habían de constituirse el 1 de abril de 1810. Su estructura se adecuaba al tamaño poblacional, contemplando cuatro escalones. Perfilaba un número de consejeros, de los cuales uno ostentaría la presidencia —los alcaldes, fieles, jurados o regidores—¹¹⁹: entre dos mil y tres mil habitantes contarían con seis vocales; de tres mil a cinco mil ascenderían a diez sus miembros; pasando de cinco mil llegarían a doce, contando entre ellos además un segundo alcalde¹²⁰. La norma encomendaba a los Consejos Provinciales la determinación del número de integrantes de los consejos de municipalidad en pueblos con menos de dos mil habitantes, y quedaron fijados en un presidente y dos vocales. En todos los casos asistiría a cada corporación un secretario.

59. En Basigo de Bakio, el 23 de abril de 1810 sigue actuando como Fiel

¹¹⁷ El primer apartado del artículo VII del Decreto de creación de las municipalidades les asigna la función de "Executar en la extension de su jurisdiccion las leyes, órdenes y actas del gobierno." (GB nº 2, p. 1)

¹¹⁸ Algunos estudios locales reflejan las mismas o parecidas pautas. Por ejemplo en Oiartzun Gabarain, *Lehen liberalismoa Oiartzun Haranean*, op. cit., p. 77, en la referencia a las renovaciones de corporación municipal. El problema es que desconoce toda la estructura institucional. O en la mención del envío de un oficio por el Consejo Municipal de Errenteria al Consejo Provincial de Gipuzkoa en septiembre de 1810 en José Ramón Cruz Mundet, *Rentería en la crisis del Antiguo Régimen (1750-1845). Familia, caserío y sociedad rural*, Ayuntamiento de Rentería - Errenteriako Udala, (Navarra, 1991), p. 301.

¹¹⁹ GB nº 2, de 4 de abril.

¹²⁰ Es el único término que usa el Decreto, tanto en español como en francés, seguramente porque en este caso sólo se hallan villas.

Regidor Bautista de Egusquizaga. En agosto continúa, sólo que firma los memoriales dirigidos al Consejo de Provincia en calidad de Presidente de la Municipalidad. La corporación se renueva en los años posteriores conforme a lo previsto. En el sistema de designación persiste algún elemento tradicional: reunidos los vecinos/habitantes como en el ayuntamiento tradicional, formulan la propuesta; por lo demás, es elevada al Consejo Provincial del Señorío, que realiza el nombramiento formal¹²¹.

60. En Sopelana hay un dato chocante, porque antecede al Decreto de institución de las municipalidades, más casual que otra cosa: el acta de Ayuntamiento de 2 de febrero de 1810 —de aprobación de cuentas—, de carácter reducido, sólo menciona un "fiel regidor presidente", Francisco Antonio de Arteaga. En realidad, todavía el 15 de abril siguen constando dos Fieles Regidores. Para julio hay una adopción interina, al menos, de los términos: cierto documento del 4 de ese mes lo firma "P.^r el consejo Municipal su fiel rex.^o". Además, el día 13 de julio el Consejo Municipal eleva al Consejo Provincial el nombre de cuatro vecinos, "los más pudientes y arraigados" —toda vez que en términos relativos—, para que designe dos consejeros. Por cierto, que sigue siendo Presidente el citado Francisco Antonio de Arteaga, decayendo su colega en el fielato.

61. Una vez asentado el nuevo esquema hay que apreciar cómo evoluciona. El siguiente hito es el Decreto de 15 de noviembre de 1810¹²² regulando la designación de nuevos consejos municipales para el año entrante de 1811, conforme al decreto de 6 de marzo de 1810. La recomendación de elegir "entre los propietarios mas ilustrados, y mas idoneos" "por su exemplo, su probidad é influxo" va muy a tono con lo dispuesto en otro Decreto aprobado dos días después. Y, aunque su expedición es posterior, la *Gazeta* lo coloca antes. Es el Decreto de 17 de noviembre, que incorpora a los consejos municipales a los pudientes e influyentes de cada pueblo; individuos acomodados, en número no fijo. De sus ocho artículos, los más significativos desde una perspectiva sociopolítica son el II y el III: "[...] los consejos de provincia designarán y elegirán en cada pueblo entre los propietarios mas acomodados y las personas que tengan mas influxo, dos, tres ó más individuos que seran igualmente responsables del pago de las contribuciones." En consecuencia, deben ser convocados a cuantas reuniones traten del pago de contribuciones, y "Tendran derecho de exîgir se les de cuenta de la inversion de los fondos públicos de sus pueblos."

62. Al observar la documentación generada en Sopelana, con todo, hay que señalar unos elementos que parecen indicar que no se interioriza totalmente el cambio. Uno es nominal y, si se quiere, superficial: en todo momento persiste esa hibridación terminológica de "Fiel Presidente". Otro es más profundo: en el "Acta de Elecciones" de diciembre de 1811, en que la corporación saliente eleva propuestas de candidatos al

¹²¹ Egibar, *Bakio. Derecho municipal y organización local*, op. cit., pp. 126-127.

¹²² GB nº 101.

Consejo Provincial, resulta llamativo el enunciado de que "proponen, y en caso necesario nombran"¹²³. En tercer lugar, el número de integrantes, so capa de la incorporación de los más acomodados, varía constantemente¹²⁴.

63. En el Gobierno de Navarra el Decreto que establece los consejos de municipalidad es de 9 de junio de 1810¹²⁵. Ahora bien, no sólo está por ver qué incidencia tiene o cómo se aplica, sino que al mismo tiempo está por resolver por qué la norma josefina reguladora de la organización municipal se había publicado en la propia *Gazeta oficial de la Navarra* del día 27 de mayo¹²⁶.

64. Veamos ahora en el Gobierno de Bizkaia algunos aspectos fiscales que evidencian la relevancia de las municipalidades para movilizar los recursos. Es indudable que otro tanto se ha de sospechar en el de Navarra, donde está por estudiar qué papel normativo tienen asignado y cómo se cumple.

65. Aunque la organización de la Hacienda pública en el Gobierno de Bizkaia tiene una de sus bases en el Decreto de 8 de mayo de 1810¹²⁷, la cuestión de la obtención de ingresos tiene su propio cauce. Un nuevo Decreto del día 12¹²⁸ viene a desarrollar otro de 13 de marzo que abría la venta de bienes propios y comunes de los municipios, precisando el procedimiento y ciertas garantías. El preámbulo apela a consideraciones teóricas de desarrollo económico —que el progreso de la agricultura requiere que las tierras estén en manos de particulares— discutibles. Pero lo interesante aquí está entre sus diez artículos. Hace intervenir en la operación a los Consejos de Provincia y a los consejos municipales. Creo que si involucra a éstos es porque hay cierta implantación o aceptación del nuevo sistema, es decir, además de resultar necesario, hay una colaboración¹²⁹. Hubiera sido complicado que el Consejo de

¹²³ En el Derecho municipal bizkaino de las anteiglesias los individuos que ocupan los empleos de república quedan investidos de autoridad por la propia designación y posterior toma de posesión o entrada en ejercicio, sin ningún otro tipo de intervención en forma de nombramiento o confirmación. El mismo principio rige para los miembros del Gobierno Universal.

¹²⁴ Egibar, *Derecho e instituciones locales en la historia de Sopelana*, op. cit.

¹²⁵ GN nº 15, de 17 de junio.

¹²⁶ GN nº 9.

Esparza señala que el 25 de julio Dufour, el General Gobernador, nombra el alcalde y los seis regidores de Tafalla, pero no hace ningún tipo de alusión normativa. El 1 de enero de 1811 se produce la elección de nuevo alcalde —¿y resto de componentes del Consejo Municipal?—, "bajo la supervisión del General Conde de Reille." Sin duda, la expresión del autor debe aludir al procedimiento de designación previsto legalmente. En términos similares, y por tanto con igual lectura, se refiere a la renovación de 21 de enero de 1812 y 1 de enero de 1813. (Esparza, *Historia de Tafalla*, op. cit., t. 1, p. 489 nº 2249, pp. 490-491 nº 2303, p. 493 nº 2321 y p. 496 nº 2336).

¹²⁷ GB nº 17, de 9 de mayo.

¹²⁸ GB nº 20, de 16 de mayo.

¹²⁹ Con vistas a una enajenación sistemática, en marzo de 1810 el Consejo Provincial de Bizkaia había realizado una exhaustiva indagación del patrimonio existente en cada localidad. El procedimiento no revistió ninguna formalidad coercitiva, al menos en apariencia, pues pidió la información por escrito, en forma de cartas ordinarias, ¡y las autoridades municipales contestaron!

Gobierno decretara estas disposiciones al margen de los consejos de municipalidades, y más aún sin poder contar con ellos. Teniendo en cuenta, además, que no son beneficiarios directos. El objetivo es la obtención de fondos líquidos: que los consejos municipales puedan acopiar el dinero que luego han de entregar a la Administración general.

66. La normativa fiscal establece un procedimiento de supervisión de las cuentas anuales municipales por el Gobierno de Bizkaia, canalizadas a través del respectivo Consejo Provincial. En el Señorío esto es algo desconocido hasta entonces, pues las finanzas locales no estaban sujetas a examen superior, pero en realidad no alteraba la costumbre anterior en el ámbito local, porque la gestión ordinaria sigue corriendo a cargo de la autoridad local —ahora el presidente de la municipalidad—, que sigue debiendo someter el balance de ingresos y gastos a la aprobación del consejo de municipalidad —antes el ayuntamiento—. Ahora, el consejo local debía elevarlo al provincial. Tanto en Bakio como en Sopelana se cumple puntualmente.
67. En Sopelana se sigue recogiendo en el Libro de Cuentas la presentación de los ingresos y gastos anuales por parte de las autoridades locales, con la novedad de desglosarse en dos apartados: la administración ordinaria o "Ramo general", y la extraordinaria o "Ramo de guerra". En el sistema de recaudación persisten algunos de sus elementos, como los impuestos sobre el consumo, pero con un crecimiento por los gastos extraordinarios. El arriendo de la taberna y sisas del vino de 1807 sigue vigente hasta su terminación el último día de 1810. El nuevo, para 1811 y 12, tiene algunas novedades procedimentales que perdurarán después: el establecimiento de un pliego de condiciones y la inclusión de la venta de tabaco. Por lo demás, sigue contemplándose el viedo y cierra —venta previa preferente del vino de producción local—. También aparecen gravámenes sobre la propiedad y los ingresos por enajenaciones de comunes, cuantías en cuya recaudación las autoridades locales actúan sencillamente como agentes tributarios de la Administración general.
68. Bakio se somete igualmente al control hacendístico previsto, y junto al apartado ordinario, que revierte en la localidad, el extraordinario se dirige a cubrir las exacciones impuestas por el Gobierno de Bizkaia¹³⁰. En todo caso, se mueve en unos niveles muy exigüos.
69. Observemos ahora algunos aspectos de la creación de cuerpos de policía y, particularmente, el concurso de las instituciones locales en los instrumentos de control.
70. En el Gobierno de Bizkaia, para canalizar la persecución de bandidos e insurrectos se contempla en un Decreto de 10 de marzo de 1810 la constitución de "guardias cívicas" en los pueblos, comandadas por su alcalde¹³¹, siguiendo el modelo de las ya existentes, y establece los

¹³⁰ Egibar, *Bakio. Derecho municipal y organización local*, op. cit., pp. 127-128.

¹³¹ La norma utiliza expresamente esta palabra.

cauces de colaboración con las otras fuerzas¹³². Ahora bien, parece que ésta es una base para suprimir la policía extraordinaria, decretado el día 13, que suscitaba gran rechazo según explica el preámbulo. Y le sigue la creación de la "gendarmería cantábrica" por Decreto de 7 de abril¹³³.

71. Más interés ofrece el modo en que se articula el control de los individuos. El Decreto de 16 de junio del mismo año¹³⁴ determina el uso de cartas de seguridad para transitar. Según su tenor, extienden las cartas los presidentes de los consejos de municipalidad, certificados por el cura párroco, y "con el visto bueno, gratis, de los comandantes de la gendarmería". Además: "Los consejos de municipalidad tendrán un libro de registro" para sentar las cartas que se expidan, y otro con la lista de "todos los individuos de su pueblo" desde los 15 años de edad, con espacio para anotar las ausencias y su causa. El sistema no deja rastro conocido de aplicación en Bakio ni Sopelana, pero el grado de implicación de la administración local contemplado por la norma habla por sí solo.

72. En el Gobierno de Navarra, el Decreto de 18 de agosto de 1810 crea una policía bajo el mando de Jean Pierre Mendiry¹³⁵. Un dato de su funcionamiento, que invita sobre todo a preguntarse por el engarce o las fricciones que se pudieran dar a nivel local: en julio de 1812 el miembro del Consejo Municipal de Pamplona y también "Diputado de la Navarra" Mateo Manuel de Barberia eleva una queja al intendente general del Ejército del Norte de España por los excesos y demasías cometidos en la reclamación de contribuciones y en acciones de policía. Y cita como especialmente rechazable "el Comisario de Policía Sayas" —que es autóctono—¹³⁶. Algunos aspectos de policía sirven para recordar que conviene no olvidar una cuestión que suele quedar oculta en la documentación, pero que en determinados casos sería relevante, y es la comunicación en euskera¹³⁷. En realidad, está todo por investigar.

4.4. Cultura y educación

73. Hay actuaciones de las Administraciones napoleónicas que nada tienen que ver con la gestión de una ocupación militar, tanto en el Gobierno de Navarra como en el de Bizkaia, en concordancia con la visión que de su cometido tenía Thouvenot.

¹³² GB nº 2.

¹³³ GB nº 5, de 11 de abril. Dispone la "leva voluntaria de 108 hombres en el gobierno de Vizcaya para formar una gendarmería nacional de á pie, baxo la denominación de gendarmería cantábrica". Es estrictamente voluntaria. Se integra en la gendarmería imperial, pero sus miembros no pueden ser sacados del Gobierno de Bizkaia. Por lo demás, se regulan organización, sueldos, uniformes, etc.

¹³⁴ GB nº 34.

¹³⁵ Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, op. cit., pp. 77-78.

¹³⁶ AGN, SR, GF, leg. 29, f. 115-116.

¹³⁷ Oloriz transcribe un Decreto de Reille de 24 de agosto de 1811 poniendo precio a las cabezas de los bandidos, especialmente del "Xefe de Bandidos Espoz y Mina", en español y en euskera (Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, op. cit., pp. 123-124).

74. Una de ellas es la creación de bibliotecas públicas. En el Gobierno de Bizkaia se instituyen por Decreto de 17 de abril de 1810¹³⁸, en Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz. Otro tanto se hace en el Gobierno de Navarra en noviembre de 1810. La biblioteca pública, instalada en Pamplona, fue formada para agosto de 1811, y se mantuvo activa hasta el final¹³⁹.
75. Además, bajo el nombre de "Liceo de Vizcaya" se restauró el antiguo Seminario de Bergara como institución educativa superior, concretando enseñanzas y asignando recursos¹⁴⁰. De su funcionamiento da cuenta la publicación periódica en la *Gazeta* de Bizkaia de noticias acerca de la celebración de exámenes y calificaciones.

III. DECLIVE Y FINAL

76. Ya desde 1811 hay indicios de cambios que van dando protagonismo a lo militar¹⁴¹. A partir de 1812 una serie de transformaciones apuntan a un deterioro de la estructura. Domina un tono de militarización, en el sentido de poner el sistema al servicio de la eficacia militar. Pero esta apreciación encierra un fondo contradictorio. En apariencia al menos, el Gobierno de Bizkaia estaba logrando un arraigo, y parece una estructura político administrativa eficaz —la prudencia aconseja postergar cualquier tipo de valoración en el Gobierno de Navarra a la realización de más estudios—. ¿Fue tal vez un exceso de ambición de la cúpula militar —lograr el control de todo el distrito militar del Ejército del Norte de España— lo que arrastró consigo el sistema napoleónico en el espacio vasco? ¿Se orientaron las modificaciones institucionales de Dorsenne a integrarlos en el Estado josefino, de manera que la caída de éste se llevó por delante, inevitablemente, el sistema napoleónico del Tercer y Cuarto Gobiernos?
77. Mientras en febrero de 1812 se constituía en Orduña una Junta-Diputación que pretendía encabezar el desplazamiento del régimen napoleónico en Bizkaia¹⁴², se modificaba sustancialmente la estructura institucional de los dos Gobiernos¹⁴³. Por Decreto de 7 de abril de 1812¹⁴⁴ del general en jefe del Ejército del Norte, conde Dorsenne, se suprimen los Consejos de Provincia del Cuarto Gobierno y se crea para reemplazarlos un Consejo de Intendencia, con tres consejeros por

¹³⁸ GB nº 11.

¹³⁹ Antonio Pérez Goyena, "La primera biblioteca pública en Pamplona", *Príncipe de Viana*, nº 3, 1941, pp. 28-37.

¹⁴⁰ "Suplemento à la gazeta de oficio del gobierno de Vizcaya nº 29", de 6 de junio de 1810.

¹⁴¹ Por Decreto del mariscal duque de Istria de 9 de marzo de 1811 se establece en Valladolid un Consejo de Gobierno para el Ejército del Norte (GB nº 150). Por otro del día 16 se establece en cada Gobierno de su ámbito una comisión que examine todas las cuentas de Hacienda (GB nº 158).

¹⁴² Según Lasala, auspiciada desde el exterior por Porlier y Mendizabal para sostener la causa española. (Lasala, *Ultima etapa de la unidad nacional*, op. cit., t. 1, p. 107).

¹⁴³ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., pp. 164-165.

¹⁴⁴ GB nº 324, de 15 de abril.

territorio. Asume las funciones de los anteriores, pero los consejeros sólo tienen voto consultivo; el decisivo corresponde "al intendente que es responsable de ella". La ejecución se encomienda al intendente general. El objetivo se declara en el preámbulo: adecuar las estructuras político administrativas al "sistema de centralización de la administración general del distrito del ejército del Norte". También en el Tercer Gobierno, por Decreto de la misma fecha, un Consejo de Intendencia reemplaza a la Diputación. Al día siguiente otro Decreto nombra a los integrantes y funcionarios —básicamente los de la Diputación—¹⁴⁵.

78. Asimismo, reorganiza la administración de justicia. En el Gobierno de Bizkaia se suprime la comisión de apelación, que tenía su sede en Bilbao, y se redefine la composición de las "juntas criminales de las provincias", formadas por un presidente, tres jueces, un fiscal y un escribano¹⁴⁶. En la misma línea, en el Gobierno de Navarra un Decreto de 10 de abril¹⁴⁷ sustituye el Consejo Real y la Real Corte por un Tribunal de Justicia compuesto de seis jueces y un fiscal, y dividido en dos secciones: primera instancia y apelación. Ahora bien, días después Josef Maria Galdiano toma posesión y presta juramento como Presidente del Consejo de Navarra en virtud de nombramiento realizado por José I con fecha 28 de abril, "con lo que el Consejo Real se contempló restablecido, como también la Corte". Vuelve a darse, pues, un nuevo episodio de colisión de disposiciones, confusa incluso para sus protagonistas. O así lo da a entender Juan Josef Salaberri, juez de la sección de primera instancia del otro Tribunal. Aunque la preocupación que muestra por aclarar las cuestiones de rango y dignidad ceremonial hacen sospechar razones personales y de vanidad¹⁴⁸.

79. En junio de 1812 rebeldes y tropas británicas ocupan Lekeitio, Bermeo y Plentzia¹⁴⁹ —todavía falta un año exacto para la batalla de Vitoria—. La llegada de tropas españolas, que sustenta y acompaña a la implantación del régimen constitucional gaditano, no supone la automática sustitución por éste del gobierno napoleónico. Además, se intenta con un vericuetto formal, que es obtener la aceptación por unas instituciones forales que, en el momento, no existen. Lasala afirma que en Alava se reúnen dos Juntas Generales, en mayo y noviembre, promovidas por una junta de cuatro individuos que habían sido nombrados desde Sevilla —es decir, una junta revolucionaria—, presididas por el general Mendizabal, donde se realiza la publicación y juramento de la Constitución gaditana¹⁵⁰. Claro, que no profundiza en detalles que, sobre la misma pauta formal, se observan en Bizkaia. Allí hay entradas ocasionales de tropas españolas en Bilbao, y una más en septiembre de 1812¹⁵¹, a raíz de la cual el general Mendizabal convoca a Juntas Generales de Bizkaia para

¹⁴⁵ Ambos en Miranda, *La Guerra de la Independencia en Navarra*, op. cit., apéndice C-11, pp. 372-373.

¹⁴⁶ GB nº 324.

¹⁴⁷ GB nº 327.

¹⁴⁸ AGN, SR, GF, leg. 29, f. 63-64 y 81.

¹⁴⁹ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., pp. 166-167.

¹⁵⁰ Lasala, *Ultima etapa de la unidad nacional*, op. cit., t. 1, p. 113.

¹⁵¹ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., pp. 182 y 224.

el 16 de octubre de 1812 en esta Villa. La celebración de las Juntas está plagada de irregularidades, y el propio proceso de designación del Gobierno Universal está envuelto de vicios de nulidad¹⁵². Aparentemente, la administración napoleónica habría caído ya. Nada más lejos. El 1 de enero de 1813 vuelven a entrar tropas francesas en Bilbao¹⁵³. Todavía en verano de 1813 sigue habiendo municipalidades napoleónicas.

80. Por Basigo de Bakio, a la Junta General convocada por Mendizabal concurre Domingo de Muruaga como Fiel Regidor, según el acta¹⁵⁴, pero que había sido designado Presidente del Consejo Municipal, cargo en el que sigue hasta terminar el año. En Sopelana, recibida la convocatoria a Juntas, el 11 de octubre de 1812 se otorga el poder del Ayuntamiento. Resulta que este "Ayuntamiento" es el Consejo Municipal de cuatro vocales, y el "fiel Presidente" el mismo de antes. Todavía con fecha 12 de abril de 1813 hay una sesión del Consejo Municipal para aprobar las cuentas del pasado ejercicio: formalidades y cargos, los napoleónicos. En agosto sí hay un cambio de denominaciones: de 22 de agosto es un ayuntamiento con Alcalde, Regidores y Síndico —los del municipio gaditano—, pero su composición y formalidades no: se trata de un ayuntamiento general, con 27 nombres¹⁵⁵.

81. El mismo tipo de detalles significativos hay que considerar en los datos de pública proclamación de la Constitución gaditana —con lo que comporta de desplazamiento de un orden por otro— en otros municipios. Si el Ayuntamiento de Estella lo hace el 31 de julio de 1812, seguido de los de otras poblaciones navarras¹⁵⁶, es necesario fijarse en qué tipo de corporación se trata, quiénes la forman, y quién lo sugiere y cómo. Esparza indica que a finales de agosto el Alcalde de Tafalla recibe un oficio de Espoz mandando proclamar la Constitución. Pero lo que se deduce de su propio extracto es que se produce la proclamación de Fernando VII¹⁵⁷.

82. La batalla de Vitoria tuvo lugar el 21 de junio de 1813. De ahí José se retiró a Pamplona y continuó viaje¹⁵⁸. En junio sigue habiendo movimiento de tropas francesas por Bizkaia, aunque ya parece que en retirada. Del 16 al 19 de agosto de 1813, mes en el que se repite en Gipuzkoa el esquema de reunión de Junta General para jurar la Constitución, esta vez de la mano del general Castaños¹⁵⁹, se celebra en Tolosa Conferencia de Gipuzkoa, Bizkaia y Alava para tratar de los suministros y bagajes a las tropas —ahora españolas—¹⁶⁰. Se redacta

¹⁵² Egibar, *Bakio. Derecho municipal y organización local*, op. cit., pp. 130-131.

¹⁵³ Guiard, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, op. cit., pp. 185-192.

¹⁵⁴ AFB, Sección Administrativa, J-00411/001.

¹⁵⁵ Egibar, *Derecho e instituciones locales en la historia de Sopelana*, op. cit.

¹⁵⁶ Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", op. cit., p. 463.

¹⁵⁷ Esparza, *Historia de Tafalla*, op. cit., t. 1, p. 502, nº 2355.

¹⁵⁸ Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, op. cit., p. 263.

¹⁵⁹ Lasala, *Ultima etapa de la unidad nacional*, op. cit., t. 1, pp. 115-117.

¹⁶⁰ *La articulación político-institucional de Vasconia*, op. cit., t. I, nº 12, pp. 150-153.

una representación dirigida a la Regencia, ubicada en Cádiz, con objeto de pedir ayuda en el sostenimiento del ejército español presente en el territorio. También un oficio dirigido al general en jefe, acuartelado en Oiartzun¹⁶¹, para solicitar su apoyo a la petición. La representación empieza con una referencia que marca con claridad el fin de la presencia napoleónica: "Hace ya dos meses que [...] se hallan libres del enemigo [...]". Es decir, duró hasta junio. Por otra parte, hay que señalar que si las mismas Conferencias son propias de la legalidad foral, los representantes también ostentan los cargos propios de los ordenamientos vascos.

83. Mientras tanto, la baza que juegan los componentes de la emigrada Diputación del Reino de Navarra es ser los adalides del régimen constitucional español. Como en Bizkaia, los pasos formales para implantarlo se dan estando todavía presentes las tropas francesas¹⁶² —e instituciones napoleónicas—, que salen de Pamplona el 1 de noviembre de 1813. Según Oloriz, la Constitución de Cádiz no se aplicó en Navarra hasta que Lord Wellington entró en el Reino¹⁶³. ¿Pondría en ello la misma fogosidad que cuando pasó por Donostia-San Sebastián?

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

1.1- *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya*. San Sebastian 2-IV-1810/25-I-1811, Victoria 31-I-1811/18-VI-1813. 501 números.

1.2- *Gazette de la Navarre / Gazeta oficial de la Navarra*. Pampelune/Pamplona 29-IV-1810/2-IX-1810. 37 números.

Son dos fuentes básicas para el estudio de la normativa y las instituciones, aunque es necesario completarlas mediante otros conjuntos documentales, sobre todo la segunda.

2.1- Isabel Vergniori Arana, "El cambio institucional de Vizcaya en 1810", *Estudios Vizcainos. Revista del Centro de Estudios Históricos de Vizcaya*, nº 5, enero-junio 1972, pp. 102-127.

Es una primera aproximación descriptiva al Gobierno de Bizkaia.

2.2- Francisco Miranda Rubio, *La Guerra de la Independencia en Navarra. I La acción del Estado*, Diputación Foral de Navarra. Institución Príncipe de Viana. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Pamplona, 1977.

2.3- Francisco Miranda Rubio: "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *Príncipe de Viana*, nº 235, mayo-agosto

¹⁶¹ Hay un detalle sugerente en relación con el hecho de la presencia en Oiartzun. En su Archivo Municipal se conservan, bajo el encabezado de "Concordia con los de Labort", las Capitulaciones otorgadas entre Bizkaia, con las Encartaciones, Gipuzkoa, las Cuatro Villas, Baiona, Laburdi y Capbreton, en una copia auténtica de 1536. Lo sugerente es que le acompaña una transcripción, también auténtica, precisamente de 1813. (Archivo Municipal de Oiartzun, Sección A, negociado 9). ¿Se trataría de poner en vigor los tratados de buena correspondencia ahora?

¹⁶² Miranda, "La quiebra del régimen foral navarro bajo la ocupación francesa (1808-1814)", *op. cit.*, pp. 463-464.

¹⁶³ Oloriz, *Navarra en la guerra de la independencia*, *op. cit.*, pp. 289.

2005, pp. 449-476.

Pueden servir para un acercamiento general a la época napoleónica en Navarra. El primero se centra en la actividad resistente; con un apéndice documental útil, aunque ha de tenerse cierto cuidado con las erratas de transcripción. El segundo plantea la actuación napoleónica como sucesión de reformas de las instituciones navarras.

3.1- Claude Asnar, *Gazeta de oficio del Gobierno de Vizcaya 1810-1813 (Índices y sumario)*. *Travail d'études et de recherches en vue de l'obtention de la Maîtrise d'Espagnol*, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Département d'Espagnol, (inédito).

Es muy estimable, en el breve estudio introductorio, el relato detallado y fundamentado en fuentes documentales de la gestación, preparación y mantenimiento de la *Gazeta* de Bizkaia como una pieza más de la Administración.

3.2- Rosario Galbete Martincorena, "El primer periódico navarro. «La Gaceta oficial de la Navarra». Un periódico de la ocupación francesa", *La imprenta en Navarra*, Diputación Foral de Navarra - Institución Príncipe de Viana, s. l., s. a. (D. L.: Navarra, 1974), pp. 349-370.

3.3- José Javier Sánchez Aranda, "La «Gazeta oficial de la Navarra», ejemplo de periódico afrancesado", *Príncipe de Viana*, nº 176, septiembre-diciembre 1985, pp. 817-836.

De interés para conocer los detalles formales de la publicación (tamaño, formato, composición tipográfica, estructuración de contenidos), en lo que son muy exhaustivos. Además, describen el contexto ideológico en el que se desenvuelve la prensa en la época, como instrumento propagandístico y político.

4.1- Teófilo Guiard y Larrauri, *Historia de la Noble Villa de Bilbao. Tomo IV (1800-1836)*, Imprenta y librería de José de Astuy, Bilbao, 1912 (Reed. facsímil: La Gran Enciclopedia Vasca, Bilbao, 1971).

Aunque es una monografía local, al ser Bilbao el lugar de residencia del Gobierno Universal del Señorío y de otras instituciones, se recogen con detalle aspectos que afectan a toda Bizkaia. El relato aporta muchos datos, siempre basados en fuentes documentales. Teófilo Guiard fue Archivero municipal entre finales del siglo XIX y comienzos del XX. Ordenó, clasificó y pudo usar la documentación antes de las graves destrucciones y expolio de los años 80 del siglo XX. La fidelidad y exactitud de su testimonio son reconocidas unánimemente.

4.2- Lartaun de Egibar Urrutia, *Bakio. Derecho municipal y organización local. La anteiglesia bizkaina histórica*, Ayuntamiento de Bakio, s. l., s. a. (D.L.: Bilbao, 2006).

4.3- Lartaun de Egibar Urrutia, *Derecho e instituciones locales en la historia de Sopelana*, (en publicación).

Lamentablemente, las monografías locales de carácter general existentes no se han ocupado de cuestiones jurídicas e institucionales, y menos aún en la época napoleónica. Estas dos específicamente se centran en el Derecho y las instituciones, y recogen la incidencia del período napoleónico en la

administración local de las dos poblaciones en todos los aspectos documentables; los cambios, las permanencias, y los protagonistas locales.

5.1- Fidel de Sagarmínaga, *El gobierno y régimen foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe II hasta la mayor edad de Isabel segunda por Don Fidel de Sagarmínaga*, Tipografía Católica de José de Astuy, Bilbao, 1892, t. VI.

Compendia las actas de sesiones de los órganos de gobierno de Bizkaia, pero además inserta el contenido y extractos de disposiciones y algunos documentos relacionados.

5.2- Antonio Pérez Goyena, "La primera biblioteca pública en Pamplona", *Príncipe de Viana*, nº 3, 1941, pp. 28-37.

Es un trabajo breve, que fundamentalmente se limita a extraer los datos de una fuente de archivo de acceso problemático (archivo eclesiástico), pero resulta interesante porque muestra un lado poco conocido de la época napoleónica. Además, constituye un perfecto ejemplo de cómo, sobre un acto, se pueden tejer dos justificaciones totalmente distintas, ilustrando la necesidad de manejar con cautela los testimonios acerca de las conductas y opiniones personales.