



Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa



Iura Vasconiae

ISSN: 1699-5376

2022

19

IURA VASCONIAE

FICHA BIBLIOGRÁFICA RECOMENDADA

Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autnómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikorako Aldizkaria. – N. 19 (2022) –. – Donostia-San Sebastián : Fundación Iura Vasconiae = Iura Vasconiae Fundazioa, 2022.

Anual

D.L.: SS-511/05. – ISSN: 1699-5376

I Fundación Iura Vasconiae 1. Derecho – Historia – Publicaciones Periódicas

34 (091) (05)

Los artículos recibidos son revisados por evaluadores externos de reconocido prestigio en la materia, a través del sistema de revisión por pares, con evaluadores externos a la Fundación Iura Vasconiae.

La Fundación Iura Vasconiae no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los textos originales publicados.

© Fundación Iura Vasconiae. Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autnómico de Vasconia / Iura Vasconiae Fundazioa. Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa. Creada por Orden de 20 de Noviembre de 2003 del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco e inscrita en el Registro de Fundaciones del País Vasco (*B.O.P.V.* N° 14, de 22 de enero de 2004, pp. 1265-1269, ambas inclusive). Dirección: Zorroagaina, 11, 1° piso (oficina Fundación Iura Vasconiae). 20014. Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa).

ISSN: 1699-5376

Depósito Legal: SS-511/05

Portada: Menchu Gal (cedida por la Fundación Menchu Gal).

Distribuye: Lamiñarra. E-mail: laminarra@gmail.com.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la debida autorización por escrito del editor.

Fundación Iura Vasconiae, en su deseo de mejorar las publicaciones, agradecerá cualquier sugerencia que los lectores hagan por correo electrónico: revistaiura@vasconiae.eus

Web: <https://www.revistaiuravasconiae.eus>

Mail: revistaiv@iuravasconiae.eus

Jura Vasconiae

Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historikorako eta Autonomikorako Aldizkaria

19



Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa

Donostia-San Sebastián, 2022

CONSEJO EDITORIAL

Directora: Margarita SERNA VALLEJO. Universidad de Cantabria.

Secretaria: Amaia ÁLVAREZ BERAESTEGLI. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Vocales:

Jon ARRIETA ALBERDI. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

José Ramón BENGOETXEA. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA. Universidad de Oviedo.

Jesús DELGADO ECHEVARRÍA. Universidad de Zaragoza.

María LÓPEZ DÍAZ. Universidad de Vigo.

Juan MADARIAGA ORBEA. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Magdalena MARTÍNEZ ALMIRA. Universidad de Alicante.

Ludger MEES. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Isaac MERINO JARA. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Gregorio MONREAL ZIA. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Xavier PRÉVOST. Universidad de Burdeos.

COMITÉ HONORÍFICO

Fernando de ARVIZU GALARRAGA, Ana María BARRERO GARCÍA, Bartolomé CLAVERO SALVADOR, Santos M. CORONAS GONZÁLEZ, Juan Ignacio ECHANDO BASALDÚA, José Antonio ESCUDERO LÓPEZ, Miguel HERRERO DE MIÑÓN, Maite LAFOURCADE, Rosa MENTXACA ELEXPE, Itziar MONASTERIO ASPIRI, Ignacio OLABARRI GORTÁZAR, Jacques POUMARÈDE.

EVALUADORES EXTERNOS

Iura Vasconiae remite los artículos recibidos a evaluadores externos mediante el sistema de revisión por pares.

SUMARIO

	Págs.
I. XIX SIMPOSIO DE DERECHO HISTÓRICO Y AUTONÓMICO DE VASCONIA: EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE VASCONIA DEL SIGLO XVIII AL XXI	
POLO MARTÍN, Regina Los municipios castellanos del Antiguo Régimen y los ayuntamientos constitucionales de los siglos XIX y XX: caracteres y evolución	9
AYERBE IRÍBAR, María Rosa El poder normativo de los municipios de la Vasconia peninsular (siglos XIV-XIX).....	61
MARTÍNEZ RUEDA, Fernando Los municipios vascos, los fueros y la construcción del Estado liberal español.....	99
MIKELARENA PEÑA, Fernando Los municipios de Navarra, Álava, Gipuzkoa y Bizkaia como vía de reivindicación de la autonomía vasca en 1917-1919 y en la Segunda República.....	129
JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael La Ley de instituciones locales de Euskadi, ¿una oportunidad perdida?	177
ROMEO RUIZ, Aritz La evolución del municipio en Navarra: de la Ley Paccionada a la Ley Foral 4/2019, reforma de la administración local de Navarra..	209
ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz La incorporación al ordenamiento local de Navarra del principio de autonomía municipal en 1925	247
II. VOLVIENDO SOBRE LA HISTORIOGRAFÍA DE VASCONIA	
JIMENO ARANGUREN, Roldán Regresando sobre la historiografía medieval de y sobre Vasconia a la luz del contexto social de los textos	291
MADARIAGA ORBEA, Juan Panorama de la historiografía, obras jurídicas y de pensamiento político en Vasconia (1512-1794)	331
MONTEANO SORBET, Peio J. La conquista de Navarra en la historiografía de la Edad Moderna....	373

III. RESEÑAS

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz	
<i>Discursos y actitudes en torno a la Constitución Histórica de Navarra y a la Reintegración Foral (1770-1983)</i> , de Fernando Mikelarena Peña	393
ARRIETA ALBERDI, Jon	
<i>La caída de una clase política: los reformistas vascos en la crisis del Antiguo Régimen (1764-1814)</i> , de Daniel Bermejo Mangas.....	399
BARÓ PAZOS, Juan	
<i>Derecho municipal guipuzcoano: ordenanzas, reglamentos y autos de buen gobierno (1310-1950)</i> , de M ^a . Rosa Ayerbe Iríbar.....	411
GARCÍA EDO, Vicente	
<i>Escribanos y escribanías en el Señorío de Vizcaya durante la Edad Moderna</i> , de Nere Jone Intxaustegi Jauregi	415
MERINO MALILLOS, Imanol	
<i>Los Fueros de Navarra</i> , de Roldán Jimeno Aranguren; <i>El primer derecho foral escrito de Álava y Guipúzcoa</i> , de M ^a . Rosa Ayerbe Iríbar; <i>Fuentes del derecho histórico de Bizkaia</i> , de Gregorio Monreal Zia	421
PINO ABAD, Miguel	
<i>Instituciones y personas que actuaron como puente de enlace entre Navarra y la Monarquía Hispánica (siglos XVI a XIX)</i> , coordinado por Mercedes Galán Lorda.....	427
RILOVA JERICÓ, Carlos	
<i>778: La batalla de Errozabal en su contexto histórico</i> , de Xabier Irujo..	431

IV. IN MEMORIAM

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz	
In memoriam: Bartolomé Clavero Salvador	435

V. CURRICULA	463
--------------------	-----

VI. ANALYTIC SUMMARY	469
----------------------------	-----

VII. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES.....	477
---	-----

I. XIX SIMPOSIO DE DERECHO HISTÓRICO Y AUTÓNOMICO DE VASCONIA: *EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE VASCONIA DEL SIGLO XVIII AL XXI*

EUSKAL HERRIKO LURRALDEEN ZUZENBIDE HISTORIKOAREN XIX. SIMPOSIUMA: *VASCONIAKO UDAL ERREGIMENA XVIII. MENDETIK XXI.ERA*

Comité organizador

Director

Luis Elícegui Mendizábal. Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea.

Vocales

Itziar Alkorta Idiakez. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

M^a. Rosa Ayerbe Iribar. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

José Manuel Castells Arteché. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Gregorio Monreal Zia. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Lola Valverde Lamsfus. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Secretaria

Amaia Álvarez Berastegi. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

San Sebastián, 26 de noviembre de 2021
Donostia, 2021eko azaroaren 26a

**LOS MUNICIPIOS CASTELLANOS DEL
ANTIGUO RÉGIMEN Y LOS AYUNTAMIENTOS
CONSTITUCIONALES DE LOS SIGLOS XIX Y XX:
CARACTERES Y EVOLUCIÓN**

Antzinako Erregimeneko Gaztelako udalerrriak eta XIX. eta
XX. mendeetako udal konstituzionalak: izaerak eta bilakaera

Castilian municipalities of the Ancient Regime and the
constitutional city councils of the 19th and 20th centuries:
characteristics and evolution

Regina POLO MARTÍN
Universidad de Salamanca

Fecha de recepción / Jasotze-data: 3 de marzo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 3 de julio de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 6 de julio de 2022

Este trabajo tiene como objetivo explicar los principales rasgos caracterizadores de la organización institucional municipal castellana desde 1516 hasta 1936, y la evolución y cambios que se produjeron en el transcurso de esas más de cuatro centurias, en las que la enajenación, la perpetuidad, los acrecentamientos y consumos de oficios municipales, la creciente centralización del municipio borbónico, la plasmación de diferentes modelos de ayuntamientos constitucionales y su mayor o menor subordinación al poder central fueron algunos de los aspectos destacados.

Palabras clave: Municipio moderno. Ventas. Oligarquización. Ayuntamientos constitucionales. Modelos. Subordinación al poder central



Lan honen helburua da 1516tik 1936ra bitarteko Gaztelako udal-antolaketa instituzionalaren ezaugarri nagusiak azaltzea, baita lau mende horietan gertatu ziren bilakaera eta aldaketak ere. Denbora horretan, hauek izan ziren nabarmendutako alderdietako batzuk: besterentzea, betikotasuna, udal-lanbideen areagotzeak eta kontsumoak, udalerrri borboitarren zentralizazio gero eta handiagoa, hainbat udal konstituzionalen ereduak islatzea eta horiek botere zentralarekiko zuten mendekotasun handiagoa edo txikiagoa.

Gako-hitzak: Udalerrri modernoa. Salmentak. Oligarkizazioa. Udal konstituzionalak. Ereduak. Botere zentralarekiko mendekotasuna



This work aims to explain the key typifying characteristics of Castilian municipal institutional organisation from 1516 through 1936, and the evolution and changes arising over the course of these four centuries where alienation, perpetuity, the growth and consumption of municipal trade, the growing centralisation of the Bourbon municipality, the shaping of different constitutional city council models, and their greater or lesser subordination to centralised power were some of the noteworthy aspects.

Keywords: Modern Municipality. Commerce. Oligarchisation. Constitutional City Councils. Models. Subordination to Centralised Power

Sumario

I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. EL MUNICIPIO CASTELLANO DE LA MODERNIDAD. 2.1. Continuidad institucional y diversidad subyacente. 2.2. Cambios y mutaciones. 2.3. Oligarquización e intervencionismo regio. 2.4. La singularidad del municipio borbónico. III. LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES DESDE 1812 HASTA 1936. 3.1. Regulación legal y modelos. 3.2. Rasgos caracterizadores y principales diferencias. 3.2.1. Uniformidad inicial y posterior diversidad. 3.2.2. Carácter legal o natural del municipio. 3.2.3. Órganos de gobierno y administración y composición. 3.2.4. Duración, número y designación. 3.2.5. Los alcaldes. 3.2.6. Subordinación al poder central. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El objetivo de este trabajo es explicar la evolución general del régimen municipal castellano en los siglos de la Modernidad y de la Edad Contemporánea, abarcando más de cuatro centurias, en concreto, desde 1516, año del comienzo del reinado de Carlos V, hasta el estallido de la Guerra Civil en 1936. El amplio espacio temporal acotado y la variedad y riqueza intrínseca de la vida municipal de estos siglos imponen una labor de síntesis y generalizadora, destacando los rasgos más importantes y definitorios de cada periodo.

Aunque son muchos los enfoques desde los que se puede estudiar el municipio, en este trabajo se utiliza una perspectiva jurídico-institucional, sin perjuicio de las alusiones a otras cuestiones que sirvan para trazar las líneas generales del devenir de la organización municipal castellana de los siglos contemplados. Para su elaboración se han utilizado las principales fuentes normativas que regularon el régimen municipal a lo largo del periodo objeto de examen, así como la casi inabarcable bibliografía existente sobre la materia, de la que en buena medida es deudora este estudio.

II. EL MUNICIPIO CASTELLANO DE LA MODERNIDAD

El análisis jurídico-institucional de la organización municipal castellana en la Edad Moderna entraña una gran complejidad debido a la ausencia de una

regulación uniforme y ordenada de esta materia –al contrario, existió una normativa desordenada y desperdigada que trató de resolver los problemas a medida que se iban planteando en el transcurso de los años–, a los diferentes tipos de municipios existentes y a las diversas situaciones que atravesaron a lo largo de estas centurias.

En concreto, este apartado del trabajo se ciñe al estudio de las principales ciudades y villas de realengo, dejando al margen las sujetas a la jurisdicción señorial, laica o eclesiástica, y las pequeñas aldeas o concejos rurales, que presentaban caracteres y problemas propios y diferentes. En él se explican los principales rasgos de la organización jurídico-institucional municipal castellana de los siglos XVI a XVIII y la evolución experimentada en este largo periodo, porque, evidentemente, no es igual el municipio que encontró el joven Carlos cuando desembarcó en la península en los años iniciales del siglo XVI que el existente en 1808 al comenzar la Guerra de la Independencia, fecha que puede considerarse el fin del municipio moderno, aunque todavía dio sus últimos coletazos en las etapas absolutistas del reinado de Fernando VII, ya en la decimonovena centuria.

2.1. Continuidad institucional y diversidad subyacente

El armazón de la organización institucional de las principales ciudades y villas castellanas durante la Edad Moderna¹, entre ellas las que tenían reconocido voto en Cortes, fue el resultado de las graduales transformaciones acaecidas a lo largo de los siglos bajomedievales, que culminaron y se institucionalizaron definitivamente durante el reinado de los Reyes Católicos. Los dos pilares fundamentales de esa estructura institucional fueron el corregimiento y el regimiento, aparecidos ambos en el siglo XIV, durante el reinado de Alfonso XI, como reflejo del creciente intervencionismo regio en la vida municipal.

¹ Se ocupan de este tema con carácter general, entre otros, siguiendo el criterio de antigüedad en su publicación, MERCHÁN FERNÁNDEZ, C., *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Tecnos, 1988; HIJANO PÉREZ, Á., *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla, siglos XV al XIX*, Madrid: Editorial Fundamentos, 1992; BERNARDO ARES, J. M. de y MARTÍNEZ RUIZ, E., (eds.), *El municipio en la España Moderna*, Córdoba: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 1996. Además, puede consultarse una relación bibliográfica más amplia sobre obras de síntesis y de conjunto de los últimos años en POLO MARTÍN, R., Notas sobre la investigación del régimen municipal castellano de los Austrias en la historiografía jurídica de los últimos veinte años (1999-2019), *e-Legal History Review*, 30 (junio de 2019), pp. 36-40. También referidos a municipios concretos, entre otros muchos, LÓPEZ NEVOT, J. A., *La organización institucional del municipio de Granada durante el siglo XVI (1492-1598)*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1994; LOSA CONTRERAS, C., *El Concejo de Madrid en el tránsito de la Edad Media a la Moderna*, Madrid: Dykinson, 1999; y RAMOS VÁZQUEZ, I., *El concejo de Jaén (1474-1556)*, Jaén: Universidad de Jaén, 2002.

Este intervencionismo actuó en detrimento de la antaño floreciente autonomía concejil, cercenada por el citado Alfonso XI en sus vertientes normativa, jurisdiccional y gubernativa, de manera que el concejo abierto, paradigma de las libertades municipales, fue dejando paso progresivamente al concejo reducido o regimiento, compuesto por regidores de designación regia y duración vitalicia. Por esta razón, a lo largo de los siglos modernos solo en las zonas rurales y en las aldeas de pequeño tamaño subsistió como órgano de gobierno la asamblea vecinal, el concejo abierto, de profunda raigambre castellana, integrado por oficios de designación concejil y duración anual.

Los corregidores² fueron enviados a las ciudades por los monarcas, convirtiéndose en los agentes y representantes por excelencia del poder regio en la vida municipal. La inicial oposición a la presencia de estos oficiales dio paso, ya en el siglo XVI, a su plena aceptación, conscientes las ciudades de que su buen funcionamiento y el mantenimiento del orden dependía de este cargo regio. No obstante, en la época de los Austrias se produjo la pérdida paulatina del contacto directo de los corregidores con los monarcas, que había alcanzado su culminación en el reinado de los Reyes Católicos, pasando a estar progresivamente mediatizados por el Consejo de Castilla, convertido en el organismo encargado de la supervisión e inspección de los corregimientos, que quedaron agrupados en circunscripciones superiores denominadas partidos.

La regulación de su régimen jurídico no se completó hasta la promulgación de los Capítulos para Corregidores y Jueces de Residencia de 1500, que sustituyeron a la dispersa y deslavazada reglamentación de las centurias bajomedievales. Siglo y medio después, apareció una nueva disposición referida exclusivamente al régimen jurídico de estos oficiales, los Capítulos para Corregidores de 1648, durante el reinado de Felipe IV. Afirma González Alonso que la nueva Instrucción de 1648 no alteró las líneas maestras de la institución fijadas en 1500, sino que las medidas y cambios más importantes, dirigidas a adaptarla a

² Se ha seguido GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid: Instituto de Estudios administrativos, 1970; BERMÚDEZ AZNAR, A., *El corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media (1348-1474)*, Murcia: Sucesores de Nogués, 1974; LUNENFELD, M., *Los corregidores de Isabel La Católica*, Barcelona: Labor, 1989; FORTEA PÉREZ, J. I., Príncipes de la república. Los corregidores de Castilla y la crisis del Reino (1590-1665), *Estudis: Revista de Historia Moderna*, 32 (2006), pp. 73-110; FORTEA PÉREZ, J. I., Corregidores y regimientos en la España Atlántica bajo los Austrias. En J. R. DÍAZ DE DURANA y J. A. MUNITA LOINAZ (eds.), *La apertura de Europa al Mundo Atlántico*, Bilbao: Universidad del País Vasco. Servicio Editorial, 2011, pp. 69-116; y LÓPEZ DÍAZ, M., Corregimientos y corregidores de Galicia (1700-1759): elementos para una panorámica general. En M. LÓPEZ DÍAZ (dir.), *Galicia y la instauración de la Monarquía borbónica: poder, élites y dinámica política*, Madrid: Sílex, 2016, pp. 123-167. Una relación detallada de la producción bibliográfica sobre los corregidores en los últimos años en POLO MARTÍN, R., Notas sobre la investigación del régimen municipal castellano, pp. 7-10.

las circunstancias y complejidades burocráticas de cada época, se recogieron al margen de ella³.

La designación de estos oficiales a lo largo de los siglos de la Modernidad correspondió siempre al monarca, sin que se haya documentado, al menos para los cargos peninsulares, la venalidad, aun encubierta, como forma de acceso al cargo. Por esta razón, fueron oficios de carácter político, dependientes en todo momento de la voluntad regia, movibles según los designios del monarca e indelegables. Los elegidos para ejercer los corregimientos debían ser personas aptas, capaces e idóneas, por lo con el tiempo se fueron fijando una serie de requisitos y de incompatibilidades para su desempeño, exigiéndose por las ciudades a los monarcas, a través de continuas peticiones en las Cortes, que pusieran diligencia y cuidado en la selección de estos oficiales.

Los corregidores podían ser letrados y de capa y espada –desempeñados generalmente por juristas y caballeros, respectivamente–, enviados los de capa y espada con frecuencia, especialmente a fines del Bajo Medievo y comienzos de la Modernidad, a lugares conflictivos con el objetivo de pacificar la vida ciudadana, alterada sobre todo por las luchas y enfrentamientos entre bandos rivales. La falta de formación jurídica de estos últimos obligó a que fuesen asistidos en el desempeño de sus atribuciones judiciales por el teniente del corregidor, que siempre era letrado. Desde del siglo XVI se fue imponiendo la preferencia por los corregidores letrados, muy bien aceptados por las ciudades por su capacidad para resolver por sí mismos los litigios.

El número de corregidores remitidos a las ciudades castellanas se fue incrementando paulatinamente según transcurrieron los años, buena prueba de la confianza depositada en ellos por los sucesivos monarcas. El impulso decisivo a su generalización se debió a Isabel y Fernando, convirtiéndose en un oficio «regular y permanente» en la estructura institucional de la monarquía, manteniéndose su presencia en la vida urbana castellana sin interrupción hasta comienzos del siglo XIX⁴. En cuanto a la duración del cargo, inicialmente desempeñaban el oficio durante un año, pero fue bastante habitual desde el reinado de los Reyes Católicos que se ampliase a otro año, siempre con la obligación de someterse al juicio de residencia una vez transcurridos esos dos años, incluso volviéndose a nombrar al residenciado para el mismo destino si no resultaba condenado en ese juicio⁵. En cualquier caso, fue usual que las ciudades, satisfechas con el quehacer de este oficial, solicitasen su permanencia en el ejercicio del cargo,

³ GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor*, pp. 133-134.

⁴ *Ibid.*, pp. 77-78.

⁵ *Ibid.*, pp. 155-156.

accediendo habitualmente el monarca a esas peticiones, por lo que se realizaban varios nombramientos sucesivos, llegando algunos corregidores a mantenerse en la misma localidad cinco o seis años. Posteriormente, en el siglo XVII estuvo extendida la opinión de que la duración debía de ser de tres años. El salario se satisfacía, salvo muy escasas excepciones, por las ciudades a las que eran enviados los corregidores, por lo que su cuantía dependía de la importancia de la localidad y de su situación económica⁶.

Los corregidores estaban sometidos a las responsabilidades inherentes al cumplimiento de sus funciones mediante el correspondiente juicio de residencia al finalizar su mandato; también podían ser objeto de visitas durante su desempeño. Buena parte del éxito duradero de la institución se debió a los juicios de residencia, en los que los corregidores rendían cuenta de su actuación y se sancionaban sus conductas delictivas.

Respecto a sus atribuciones, destacan, en primer lugar, las competencias jurisdiccionales, ya que ejercían la jurisdicción civil y criminal en primera instancia en la ciudad a la que eran enviados, desbancado a la justicia municipal. En segundo lugar, hay que resaltar sus atribuciones en la esfera municipal, correspondiéndoles convocar, presidir y dirigir las reuniones concejiles, aunque la regla general era que carecían de voto en ellas. Pero su cometido iba mucho más allá, puesto que se configuraron en su vertiente política como verdaderos agentes del poder regio para subordinar la actuación de los municipios a los designios e intereses de la monarquía, sobre todo en lo referido a la satisfacción de tributos, por ejemplo, en la concesión y recaudación de los servicios de millones desde finales del siglo XVI. Además, ejercían en la vida municipal otras muchas competencias. En materia económica, vigilaban y fiscalizaban las finanzas concejiles y tenían amplísimas facultades para establecer o moderar los precios de las mercaderías y para la inspección de pesos y medidas. Los corregidores también visitaban y defendían de posibles usurpaciones los términos concejiles; visitaban e inspeccionaban determinados establecimientos como boticas, archivos y las cárceles; y desempeñaban múltiples funciones concernientes al diario discurrir de la vida ciudadana (limpieza, abastecimiento y mercados, obras públicas, inspección de mesones y tabernas, etc.). Sus atribuciones en materia municipal eran muy extensas.

En tercer lugar, los corregidores a veces gozaban de atribuciones militares y se encargaban de la conservación del orden público ciudadano, particularmente en casos de levantamientos, tumultos, asonadas y conmociones populares y de formación de bandos, ligas y parcialidades. También jugaron un papel primor-

⁶ Ibid., p. 171.

dial en esa defensa del sosiego y la tranquilidad ciudadana, por una parte, en el caso de conductas contrarias a la moralidad pública, encargándose de reprimir la blasfemia, la usura, los juegos prohibidos y los pecados públicos, y, por otra, frente a personas y actividades que se consideraban potencialmente peligrosas para la custodia del orden público, como, la vagancia y la mendicidad.

Los regidores⁷ eran los oficiales más importantes de los ayuntamientos de la Modernidad, puesto que tenían voz y voto en las reuniones consistoriales y desempeñaban innumerables atribuciones relativas a la vida económica, política y social municipal. El acceso a las regidurías, más que enormes beneficios económicos, proporcionaba prestigio social y poder político, algo muy valorado en la sociedad española de estos siglos.

Los regidores debían cumplir una serie de requisitos⁸ para acceder al desempeño del oficio (edad mínima de 18 años, idoneidad –concepto un tanto difuso–, naturaleza y vecindad y con el paso del tiempo la hidalguía y limpieza de

⁷ Los trabajos sobre los regidores de la Modernidad referidos a una ciudad concreta son numerosos, véase, entre otros por orden de antigüedad, BARÓ PAZOS, J. y M. SERNA VALLEJO, *La organización del regimiento de la villa de Santander en la época moderna*. En R. AYERBE (coord.) *Estudios dedicados a la memoria del profesor L. M. Díez de Salazar Fernández*. I. *Estudios histórico-jurídicos*, Bilbao: Servicio editorial, Universidad del País Vasco, 1992, pp. 459-482; GONZÁLEZ BELTRÁN, J. M., *Honor, riqueza y poder: los Veinticuatro de Jerez de la Frontera*, Jerez: Ayuntamiento de Jerez, 1998; PÉREZ DE CASTRO, R., *Los regidores del concejo de Gijón durante la edad moderna (siglos XVI-XIX)*, Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos, 1998; CABAÑAS GARCÍA, J., *Los regidores de la ciudad de Burgos (1600-1750): acceso al poder municipal y perfil social*, *Boletín de la Institución Fernán González*, año 1981, 225 (2002/2), pp. 401-434; CÓRCOLES JIMÉNEZ, M.ª P., *Los regidores de la villa de Albacete durante la segunda mitad del siglo XVI*. En A. SANTAMARÍA, L. G. GARCÍA-SAUCO y J. SANCHEZ (coords.), *II Congreso de Historia de Albacete: del 22 al 25 de noviembre de 2000*, Albacete: Instituto de Estudios Albacetenses «Don Juan Manuel» de la Excma. Diputación de Albacete, 2002, III, pp. 29-45; OCAÑA CUADROS, I., *Las regidurías malagueñas en el reinado de Carlos II*. En F. J. ARANDA PÉREZ (coord.), *La declinación de la Monarquía Hispánica en el siglo XVII. Actas de la VII Reunión científica de la Fundación Española de Historia Moderna*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 739-764; MOSÁCULA MARÍA, F. J., *Los regidores de la ciudad de Segovia, 1556-1665: análisis socioeconómico de una oligarquía urbana*, Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, 2006; FAYA DÍAZ, M.ª Á., *Regidores perpetuos de Oviedo y crisis del municipio en el siglo XVIII*. En M.ª Á. FAYA DÍAZ (coord.), *Estudios de historia urbana de Asturias en la Edad Moderna*, Oviedo: KRK, 2013, pp. 15-74; LÓPEZ DÍAZ, M., *Regidores de Ourense y dinámicas duraderas: guía de titulares, oficios y familias (1650-1812)*. En M. LÓPEZ DÍAZ (ed.), *Cuadernos Feijonianos de Historia Moderna IV*, Santiago de Compostela: Andavira Editores, 2013, pp. 165-220; POLO MARTÍN, R., *Las regidurías salmantinas en el primer tercio del siglo XVII*, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 88-89 (2018-2019), pp. 215-282.

⁸ Sobre estas cuestiones, véase LALINDE ABADÍA, J., *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1970; GARCÍA MARÍN, J. M., *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1974; y TORRES AGUILAR, M., *El requisito de edad para el acceso al oficio público*, *Cuadernos de Historia del Derecho*, 2 (1995), pp. 133-150.

sangre, ya que desde el reinado de Felipe II se comenzó a conceder a las ciudades los estatutos⁹, que facultaban para exigir estos requisitos, y que se generalizaron en muchas de las ciudades con voto en Cortes), y estaban sujetos a unas incapacidades o incompatibilidades (ser clérigo coronado, la herejía, ejercicio de más de un oficio municipal, tener pariente dentro del cuarto grado desempeñando oficios en el ayuntamiento y el ejercicio del contrabando, a no ser que hubieran transcurrido tres años) y a unas prohibiciones (no vivir con caballeros ni personas poderosas ni recibir de estos acostamiento y no ser arrendatario ni fiador de rentas reales y concejiles ni desempeñar oficios considerados «bajos y viles», identificados con los mecánicos) que estuvieron vigentes, al menos en teoría, durante todos los siglos de la Modernidad. No obstante, en la vida real fueron muchas las ocasiones en las que la exigencia de estos requisitos fue dispensada de diversas maneras. De todos los requisitos exigidos solo dos fueron objeto de acuerdo entre el monarca y el Reino *junto en Cortes* en las condiciones recogidas en las Escrituras de los Servicios de Millones, en concreto, en la Escritura de 1608 se pactó que se cumpliera la prohibición de que los naturales del reino no puedan tener oficios municipales y que, por consiguiente, no se les concedieran dispensas ni cartas de naturaleza, y en la de 1619 que el rey no dispensase la edad de 18 años requerida para que los regidores ejercieran el voto –no su asistencia– en los cabildos municipales¹⁰.

El acceso a las regidurías, convertidas en meros residuos las antiguas formas de designación concejil, se llevó a cabo mayoritariamente a través de las renunciaciones confirmadas por los monarcas y de las ventas. Estas vías de acceso afectaron a su número y duración, ya que provocaron un aumento constante de regimientos y su conversión en oficios vitalicios y perpetuos. Todo ello lo veremos con más detalle en las páginas siguientes.

En cuanto a sus atribuciones¹¹, fueron inmensas, de manera que alcanzaron a la práctica totalidad de las esferas concejiles. Tenían competencias en ma-

⁹ Por ejemplo, HERNÁNDEZ FRANCO, J., Limpieza y nobleza en las ciudades de Castilla: pretensiones y consecución del privilegio de estatuto por parte de Murcia (1560-1751), *Revista de Historia Moderna: Anales de la Universidad de Alicante*, 17 (1998-1999), pp. 249-262; SORIA MESA, E., Las pruebas de nobleza de los veinticuatro de Córdoba. El control de la familia. En J. L. CASTELLANO, J.-P. DEDIEU y M^a. V. LÓPEZ-CORDÓN (eds.), *La pluma, la mitra y la espada. Estudios de Historia Institucional en la Edad Moderna*, Madrid: Marcial Pons; Burdeos: Universidad de Burdeos, 2000, pp. 291-302.

¹⁰ Cortes de Madrid de 1607-1611, *Actas de las Cortes de Castilla*, publicadas por acuerdo del Congreso de los Diputados, a propuesta de su Comisión de Gobierno interior (en lo sucesivo ACC), Madrid: Imprenta Nacional, 1862-2006, 24, p. 782 y Cortes de Madrid de 1617-1620, ACC, 34, p. 121, respectivamente.

¹¹ Se sigue LADERO QUESADA, M. F., *La ciudad de Zamora en la época de los Reyes Católicos: economía y gobierno*, Zamora: Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo, 1991, pp. 155-156

teria normativa, especialmente todo lo relativo a la elaboración y modificación de las ordenanzas de la ciudad y de la tierra, aunque debían ser confirmadas por el monarca. También disfrutaban de atribuciones jurisdiccionales, ya que, por un lado, actuaban como tribunal colegiado de apelación de las sentencias dictadas por el corregidor o sus alcaldes o lugartenientes en causas civiles de una determinada cuantía, y, por otro, juzgaban sobre ciertas materias señaladas en las ordenanzas municipales, actuando de oficio o a instancia de parte y de forma colegiada. Fueron constantes las peticiones de los procuradores en las Cortes a lo largo de los años para que esas cuantías de los pleitos civiles se elevasen y para exigir que en las causas de ordenanzas y en las criminales «livianas» las apelaciones de las sentencias se pudieran interponer ante los ayuntamientos. Mientras que la primera petición sí se atendió en diversas ocasiones¹², las dos últimas nunca.

Especial relevancia tuvieron sus atribuciones económicas, en concreto, las cuestiones referidas a la regulación del desarrollo de la agricultura y ganadería, la explotación de montes, los aprovechamientos comunales, el abasto de productos de primera necesidad y el control de las actividades económicas que se llevaban a cabo en la ciudad y tierra, particularmente la vigilancia de ferias y mercados y el control de los precios de los productos y de los salarios, de los pesos y medidas y de su calidad. Las materias fiscales también competían a los regidores, ya que les correspondía la gestión y percepción de las rentas de propios, la distribución del gasto concejil, la solicitud al monarca de licencias para repartir una cuantía determinada, acordar la imposición de repartimientos y derramas extraordinarias y la supervisión de los gastos del municipio, puesto que el mayordomo tenía que dar cuenta de ellos al corregidor y regidores. Las obras públicas y las infraestructuras igualmente formaban parte de sus competencias, especialmente lo referido a la construcción de edificios públicos, la pavimentación y remodelación de calles y plazas, el cuidado de las murallas y puentes de la ciudad y la vigilancia sobre construcciones ilegales. Así mismo, tenían atribuciones en materia de higiene, salubridad, sanidad, control de la prostitu-

y POLO MARTÍN, R., *El régimen municipal de la Corona de Castilla durante el reinado de los Reyes Católicos. Organización, funcionamiento y ámbito de actuación*, Madrid: Colex, 1999, pp. 173-174.

¹² Así, respecto a las apelaciones de las causas civiles, en repuesta a esas constantes demandas, se incrementó la cuantía de los 3000 maravedís fijados en las Cortes de Toledo de 1480 a 6000 en las de Valladolid de 1523, de nuevo en las Cortes de esa misma ciudad de 1558 se elevó a 10000 maravedís y a 20000 en las de Madrid de 1592-1598 (Cortes de Toledo de 1480, Ley 69, *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla publicadas por la Real Academia de la Historia* [en lo sucesivo *CLC*], Madrid: M. Rivadeneyra, 1861-1903, IV, pp. 142-143, Cortes de Valladolid de 1523, pet. 94, *CLC*, IV, p. 397, Cortes de Valladolid de 1558, pet. 19, *CLC*, V, p. 741 y Cortes de Madrid de 1592-1598, pet. 65, *ACC*, 16, pp. 669). Posteriormente, en la Escritura del Servicio de Millones de 1619 se acordó que la cuantía se elevase a 30000 maravedís (Cortes de Madrid de 1617-1620, *ACC*, 34, pp. 116-117).

ción y salvaguarda de buenas costumbres y orden público, así como funciones de carácter protocolario, representando oficialmente al ayuntamiento en actos públicos de la ciudad y en la Corte, y asistencial, dando limosnas a particulares e instituciones religiosas. También estaba a su cargo la organización de fiestas, fundamentalmente religiosas y corridas de toros, la designación y ejercicio de los oficios menores del concejo y el desempeño de las procuraciones en Cortes, por lo que tenían una faceta política importante.

Además, junto a los corregidores y regidores, formaban parte de los ayuntamientos de las principales ciudades castellanas de la Modernidad los oficios de representación pechera, de la ciudad y de la tierra, cada vez más desnaturalizados en su esencia y atribuciones según transcurrían los años. En teoría, su función era la de defender los intereses del común de vecinos, para lo cual asistían a las reuniones consistoriales, en alguna ocasión con voz, pero sin voto, limitándose normalmente su intervención a cuestiones fiscales. Recibieron distintas denominaciones.

Los jurados parroquiales¹³ eran unos oficios encargados de representar a los vecinos de los distintos barrios o collaciones en que se dividían las ciudades y de fiscalizar la actuación de los restantes oficiales del municipio. Surgieron en la Baja Edad Media en la parte central y meridional de la Corona (reinos de Toledo, Andalucía y Murcia principalmente), siendo prácticamente inexistentes en la zona norte. Aunque inicialmente eran cargos de duración anual elegidos en las parroquias por sus vecinos, en algún supuesto con la necesaria confirmación regia, desde el reinado de Carlos V aparecían como oficios patrimonializados y en manos de las oligarquías, de manera que ya no salvaguardaban eficazmente los intereses de los vecinos parroquiales. En cuanto a su forma de elección, los privilegios reconocidos a las ciudades para que fuesen los vecinos de las collaciones los que por votación los eligiesen subsistían de manera casi testimonial, sobre todo a partir del siglo XVII, por lo que las vías de acceso a estas juradurías eran muy similares a las de los regidores, en concreto, las renunciadas confirmadas por los reyes y, a partir de 1543, las ventas. Fueron unos oficios que nunca alcanzaron el prestigio social y poder político de las regidurías.

Los diputados, generalizados en las localidades del norte de la Corona castellana donde se estableció la insaculación a partir del Capitulado vitoriano de 1476; los sexmeros y procuradores pecheros, extendidos en territorios de

¹³ Entre otros, ARANDA PÉREZ, F. J., *Poder municipal y cabildo de jurados en Toledo en la edad moderna (siglos XV-XVIII)*, Toledo: Concejalía del Área de Cultura, D.L., 1992; CENTENO YÁÑEZ, J., *El control de la administración urbana. Evolución de los jurados de Córdoba (1297-1834)*, Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones de Caja Sur, Ayuntamiento de Córdoba, 2006.

León, Castilla la Vieja, las «extremaduras» y el reino de Toledo, los de mayor tradición de autogobierno y libertades municipales; los procuradores síndicos, difundidos por el reino de Murcia; y los personeros, existentes en núcleos muy concretos y escasos de Andalucía y en localidades del reino de Granada a raíz del otorgamiento de los Fueros Nuevos tras la conquista, fueron oficios pecheros que reaparecieron o surgieron en la inmensa mayoría de los supuestos en la década de los noventa del siglo XV, debido a que Isabel y Fernando, para dar respuesta a las reivindicaciones de los vecinos pecheros que no se veían representados en los ayuntamientos, permitieron que sus representantes accedieran a los cabildos, en algunas cuestiones con voz pero sin voto en los asuntos de su competencia.

Los representantes pecheros, con las aludidas denominaciones tan diversas, perduraron a lo largo de toda la Modernidad, generalmente como meros residuos del pasado, desempeñando con cierto éxito las funciones que tenían atribuidas, fundamentalmente fiscales, aunque también algunas gubernativas y económicas. Tuvieron su momento álgido durante la Guerra de las Comunidades, ya que en el transcurso de la misma en numerosas ciudades sublevadas se incorporó un nutrido número de esos representantes a los ayuntamientos o incluso se revirtió el orden institucional arrojándose los vecinos pecheros y sus representantes el gobierno concejil, pero sin que a la postre perduraran ninguno de esos cambios. Tras el fracaso del levantamiento comunero los representantes pecheros se fueron acomodando al discurrir diario de los consistorios de las ciudades castellanas de estos siglos sin apenas sobresaltos. Eran oficios elegidos por los propios vecinos pecheros de diversas formas en sus juntas o asambleas o a través de las demarcaciones en las que se dividían las ciudades y villas y la tierra –collaciones y sexmos fundamentalmente–, y de carácter anual¹⁴. Según va avanzando el tiempo pasan a estar ocupados por personas pertenecientes al grupo oligárquico dominante, por lo que cada vez en menor medida ejercían una defensa activa y eficaz de los intereses de los vecinos del común.

También integraron los consistorios de estos siglos modernos otros muchos oficios diferentes, en general de menor transcendencia, unos comunes a la inmensa mayoría de las localidades, como mayordomos, escribanos del concejo, fieles ejecutores, alféreces, etc., y otros específicos de algunas de ellas. En cualquier caso, es imposible reducir a un patrón común el conjunto de cargos municipales de rango menor existentes en el panorama urbano castellano de estas centurias.

¹⁴ POLO MARTÍN, R., Tierras, términos y alfores en los municipios castellanos de fines de la Edad Media, *Anuario de Historia del Derecho español*, 72 (2002), pp. 201-322, vid. pp. 280-289.

Por tanto, en la Edad Moderna se puede hablar de un modelo municipal castellano en sentido amplio, el apoyado en el corregidor, el regimiento y los representantes pecheros, claramente diferenciado del aragonés y extendido por las principales ciudades y villas de la Corona, sin perjuicio de que soterradamente existiese una extraordinaria diversidad, ya que casi ningún ayuntamiento tenía la misma planta, manifestándose diferencias en cuanto a los oficios existentes y a su forma de designación y, en conexión con ello, a su duración y número. Esta diversidad subyacente posibilita individualizar, principalmente al iniciarse el reinado de Carlos V, diferentes variaciones de ese modelo común¹⁵.

En primer lugar, en los municipios de la cornisa cantábrica y en algunas ciudades aisladas salpicadas por el extenso territorio de la Corona de Castilla los oficios eran todavía de designación concejil y carácter electivo, mayormente a través del sistema insaculatorio¹⁶, por lo que no existían las renunciaciones como forma de transmisión. Además, su duración era anual o bianual, sin que se plantearan problemas de acrecentamiento.

En segundo lugar, en los territorios de León, la Castilla Vieja, las «extremaduras» castellana y leonesa y los reinos de Toledo y Murcia, por el contrario, predominaban los oficios de nombramiento regio y carácter vitalicio, que se transmitían sobre todo a través del mecanismo de las renunciaciones confirmadas por los monarcas. No obstante, en algunos lugares aún permanecían vivas ciertas formas de designación concejil, primordialmente la cooptación, por ejemplo, en localidades del reino de Murcia, o subsistían, cada vez en menor medida y desvirtuados, añejos privilegios reflejo de la antigua autonomía concejil, como el derecho de presentación por el consistorio de una terna de candidatos para que

¹⁵ Véase POLO MARTÍN, R., Continuity, diversity and changes in the Castilian towns during the reign of Charles V. En I. CZEGUHN y H. LÜCK (dirs.), *Kaiser Karl V. und das Heilige Römische Reich. Normativität und Strukturwandel eines imperialen Herrschaftssystems am Beginn der Neuzeit*, Leipzig: Sächsische Akademie der Wissenschaften zu Leipzig In Kommission bei S. Hirzel Stuttgart, Band 14, 2022, pp. 182-189.

¹⁶ Sin pretender exhaustividad, por orden de antigüedad de aparición, DÍAZ DE DURANA, J. R., La reforma municipal de los Reyes Católicos y la consolidación de las oligarquías urbanas: el capitulado vitoriano de 1476 y su extensión por el nordeste de la Corona de Castilla. En *La formación de Álava. Comunicaciones*, Vitoria: Diputación foral de Álava, 1985, I, pp. 213-246; POLO MARTÍN, R., Los Reyes Católicos y la insaculación en Castilla, *Studia Histórica. Historia Medieval*, 17 (1999), pp. 137-197; PORRES MARIJUÁN, M. R., Insaculación, régimen municipal urbano y control regio en la monarquía de los Austrias (representación efectiva y mitificación del método electivo en los territorios forales). En E. GARCÍA FERNÁNDEZ (coord.), *El poder en Europa y América: mitos, tópicos y realidades*, Bilbao: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, 2001, pp. 169-234; PÉREZ HERNÁNDEZ, S., El triunfo de la insaculación en Bilbao: los protagonistas del cambio político y el antagonismo de sus valores. En J. CONTRERAS CONTRERAS (ed.), R. SÁNCHEZ IBÁÑEZ, (comp.), *Familias, poderes, instituciones y conflictos*, Murcia: Universidad de Murcia, 2011, pp. 21-40.

el monarca designase a uno de ellos, por ejemplo en Zamora, o la elección por los linajes ciudadanos con posterior confirmación regia, como en Soria, lo que suponía un reparto de los oficios entre ellos.

Por último, en tercer lugar, en las ciudades y villas de Andalucía, en las que nunca existió vestigio alguno de autonomía concejil debido a su tardía conquista, los oficios eran de provisión regia y duración vitalicia, estando también generalizadas las renunciaciones como forma de transmisión. En las dos últimas variantes estaba presente, de manera más o menos acuciante, el problema del aumento del número de los oficios que integraban los consistorios de innumerables localidades.

Las renunciaciones se perfilaron como una de las principales vías de acceso a los oficios municipales. El no ser vinculantes para el rey y el ser formalmente gratuitas y motivadas, necesitadas, por tanto, de una causa en cuanto petición dirigida a la merced regia, fueron, según Tomás y Valiente, sus rasgos definitorios¹⁷. Presentes en la vida municipal castellana desde los siglos bajomedievales, Isabel y Fernando las configuraron definitivamente al dictar un conjunto de disposiciones, en las Cortes de Toledo de 1480 y en fecha posteriores, en las que dibujaron aspectos fundamentales de su funcionamiento, que, salvo algún cambio mínimo, persistieron a lo largo de los siglos siguientes. La regulación incidía sobre todo en la fijación de unos plazos, que debían cumplirse en todo caso para que las renunciaciones fueran válidas, lo que evitaría fraudes en una cuestión tan importante como era la provisión de los oficios rectores de los ayuntamientos de estas centurias. En concreto, había un plazo de veinte días que afectaba tanto al renunciante como al renunciatario, ya que el titular del regimiento tenía que conservar la vida durante los veinte días posteriores a que efectuase la renuncia, mientras que beneficiario de la misma debía presentar la escritura de renuncia ante el monarca para su confirmación en ese mismo término contado desde la fecha de la renuncia, para que la Cámara expidiera el título de regidor a su favor. Había otro plazo más para el renunciatario, puesto que, una vez expedido el título, debía presentarlo en el consistorio de la ciudad o villa afectada en el término de sesenta días para posesionarse del oficio, impidiendo de esta manera que el renunciante siguiese desempeñándolo¹⁸.

A lo largo del siglo XVI fueron incesantes las peticiones de los procuradores en las Cortes intentando alargar estos plazos, fundamentalmente el de los veinte días de que disponía el renunciatario para la presentación del título ante

¹⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1972 (consultado por TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, I, pp. 635-755, vid. pp. 659-660).

¹⁸ POLO MARTÍN, R., *El régimen municipal*, pp. 89-91.

el rey, que se estimaba muy reducido habida cuenta la distancia que separaba a la generalidad de las ciudades y villas de la Corte. Carlos V y Felipe II se mantuvieron inflexibles antes estas demandas, cediendo únicamente ante estas pretensiones el emperador en las Cortes de Valladolid de 1542, en las que el citado plazo se incrementó a 30 días. Es más, Felipe II impuso un nuevo requisito en la Pragmática de 9 de mayo de 1583, en la que se exigía la obligación de sacar el título de los oficios renunciables dentro de noventa días después de la presentación de su renuncia ante el monarca¹⁹. Ningún cambio importante se produjo a partir de este momento.

Las diferencias entre los diversos territorios arriba citadas se fueron desdibujando poco a poco y especialmente de manera un tanto abrupta a partir de 1543 como consecuencia de las enajenaciones masivas de oficios concejiles por la Corona, generalizándose en la mayoría de los municipios, al menos en los más importantes, los cargos vitalicios, renunciables y a la postre perpetuos. Sólo la cornisa cantábrica mantuvo su propia esencia durante los siglos de la Modernidad, ya que en estos territorios o no se enajenaron los oficios municipales, como en muchas localidades vascas, o esas ventas fracasaron, como en sucedió en Bilbao o Santander.

2.2. Cambios y mutaciones

Frente a la continuidad y permanencia institucional, ya que los corregidores, regidores y oficios de representación pechera se mantuvieron a lo largo de las tres centurias modernas como ejes vertebradores de los ayuntamientos absolutistas, los cambios referidos específicamente a los órganos de gobierno municipal fueron escasos. Además de la creación de los oficios carolininos en 1766 y de la progresiva reaparición de los electivos añales en la segunda mitad del siglo XVIII, que se explican más adelante, las mudanzas fundamentales, que afectaron, no al armazón institucional, sino a la esencia de los cargos municipales, fueron provocadas por las enajenaciones de oficios por los reyes que sin solución de continuidad se sucedieron desde 1543 y hasta el final del periodo, aunque en mucha menor medida en las últimas décadas del siglo XVII y en la decimotercera centuria. Los años que transcurrieron desde mediados del XVI hasta los años sesenta del XVII fueron pródigos en enajenaciones regias. Estas ventas se convirtieron en una de las principales lacras de la vida municipal de la Modernidad. Fue una solución ideada con la finalidad de obtener recursos financieros para tratar de paliar la penuria crónica de la hacienda regia.

¹⁹ POLO MARTÍN, R., *Las regidurías salmantinas*, pp. 223-224.

Las enajenaciones de oficios concejiles²⁰, tanto las efectuadas por la Corona como entre particulares, estaban prohibidas, por lo que, como afirma Tomás y Valiente, no hubo unas normas específicas que las regulasen, de manera que siempre se realizaron bajo formas ficticias²¹. Las ventas llevadas a cabo por la Monarquía atravesaron por diferentes etapas a lo largo de los siglos XVI y XVII, dando lugar a un fenómeno de dimensiones difíciles de calibrar, que provocó el incremento del número de los oficios municipales y modificó paulatinamente su naturaleza hasta desembocar en su carácter perpetuo. Las etapas que se distinguen en este proceso venal fueron las siguientes:

En primer lugar, un periodo de incalculables ventas de oficios concejiles de todo tipo, como regidurías, juradurías, escribanías de concejo, fieldades ejecutorías, alferecías, depositarías, etc. y otros muchos criados *ex profeso* para proceder a su posterior enajenación. Estas ventas fueron acompañadas del incremento del número en los lugares, generalmente las principales ciudades y villas de la Corona, donde ya eran de carácter vitalicio y renunciables, mientras que en los que todavía persistían los oficios añales o bianuales, por regla general localidades de menos importancia, no se acrecentaron, sino que se transformaron en vitalicios y se procedió a su venta. Esta primera etapa se prolongó hasta finales de los años noventa del siglo XVI, disminuyendo drásticamente las ventas, sin desaparecer del todo, a partir de este momento y durante el primer tercio del siglo XVII como consecuencia de las restricciones impuestas en las escrituras de los servicios de millones pactadas entre el rey y el reino en las Cortes. No obstante, a lo largo de este primer tercio de la decimoséptima centuria se desarrolló otra etapa diferente de este proceso venal municipal, la segunda, en la que proliferaron las enajenaciones de facultades para renunciar los oficios por una

²⁰ Destacan, además de los trabajos ya clásicos de Tomás y Valiente sobre estas cuestiones que citaremos en estas páginas, DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales, *Anuario de Historia Económica y Social*, 3 (1970), pp. 105-137 (consultado por DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Instituciones y Sociedad en la España de los Austrias*, Barcelona: Ariel, 1985, pp. 146-183); CUARTAS RIVERO, M., La venta de oficios públicos en el siglo XVI. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 225-260; CUARTAS RIVERO, M., La venta de oficios públicos en Castilla-León en el siglo XVI, *Hispania*, XLIV/158 (1984), pp. 495-516; GELABERT GÓNZALEZ, J. E., *La bolsa del rey: rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona: Crítica, 1997; MARCOS MARTÍN, A., Las ventas de oficios en Castilla en tiempos de suspensión de las ventas (1600-1621), *Chronica Nova*, 33 (2007), pp. 13-35. Además, véase sobre los estudios de los últimos años la relación contenida en POLO MARTÍN, R., *Notas sobre la investigación del régimen municipal castellano*, pp. 26-29.

²¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Venta de oficios públicos en Castilla durante los siglos XVII y XVIII*. En TOMÁS Y VALIENTE, F., *Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Alianza Universidad, 1982, pp. 151-177 (consultado por TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras*, II, pp. 1695-1715, vid. pp. 1697 y 1707).

sola vida o por dos o tres o de perpetuaciones, acentuándose las mutaciones en la naturaleza de los oficios afectados.

Por último, desde los años treinta del siglo XVII se inició la tercera etapa, en la que se reanudaron, previa prestación del consentimiento del Reino *junto en Cortes*, las ventas de oficios municipales de por sí perpetuos y con calidades superiores, como la facultad de nombrar teniente o de entrar con armas en los consistorios, que, además, siempre suponían un acrecentamiento del número existente en los distintos ayuntamientos. El ejemplo más característico fueron los acrecentamientos y ventas de regidurías que se llevaron a cabo durante el reinado de Felipe IV a partir de 1630. Por regla general, estos regimientos fueron comprados por personajes destacados de la Corte, lo que facilitó su infiltración en las oligarquías ciudadanas con la finalidad de someterlas a los designios regios²².

Por tanto, hasta los años treinta del siglo XVII la perpetuidad de los oficios, especialmente las regidurías, se logró a través de la compra de facultades para perpetuar, mientras que después se adquirían directamente oficios de carácter perpetuo, de manera que, al menos en las ciudades con voto en Cortes y otras principales, los cargos pasan a ser mayoritariamente a perpetuidad.

Unida a esta vorágine de ventas que convirtió a los ayuntamientos absolutistas de estos siglos en una verdadera almoneda pública, se planteó toda la problemática ya señalada de los acrecentamientos, denostados por las ciudades, puesto que mermaban sus fondos al tener que sufragar el sueldo de más oficiales, y por las propias oligarquías, que veían peligrar su monopolio en el gobierno concejil. González Alonso distingue muy acertadamente entre acrecentamientos en sentido estricto, que tenían lugar cuando la monarquía multiplicaba oficios preexistentes, con el correlativo incremento del número de regidores, jurados, escribanos, etc., y acrecentamientos impropios, que se producían cuando el rey creaba cargos que hasta entonces no existían, se hallaban poco extendidos o habían carecido de suficiente entidad²³. Las ciudades mostraron tenazmente su oposición a estos acrecentamientos en las reuniones de Cortes. Se pedía que se redujese la cifra de oficios hasta el número antiguo, que inicialmente era el que había con anterioridad a 1440, posteriormente desde las Cortes de 1579-1582 la

²² THOMPSON, I. A. A., El contexto institucional de la aparición del ministro-favorito. En J. H. ELLIOTT y L. BROCKLISS (dirs.), *El mundo de los validos*, Madrid: Grupo Santillana, 2000, pp. 25-42, vid. p. 34 (1ª ed. Madrid: Taurus, 1999).

²³ GONZÁLEZ ALONSO, B., Notas sobre los acrecentamientos de oficios en los municipios castellanos hasta fines del XVI. En A. IGLESIA FERREIRÓS y S. SÁNCHEZ-LAURO (coords.), *Centralismo y Autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al profesor Jesús Lalinde Abadía*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 1990, pp. 173-194, vid. p. 187.

referencia fue a los oficios existentes en 1542, por tanto, antes del inicio de las ventas, y a partir de la Resolución de 9 de mayo de 1669 de Mariana de Austria ordenando la restitución a la Corona de oficios enajenados, excepto en las ciudades con voto en Cortes, la fecha tomada en consideración fue 1630.

En íntima relación con el problema de los acrecentamientos se presentó la solución de los consumos. En un primer momento, en las ciudades y villas más importantes solo se trataba de consumos respecto a los oficios vacos por muerte o privación, pero al excluirse de esas vacantes los renunciables esta consunción no resolvía el problema, ya que a partir de los años cuarenta del siglo XVI casi todos los cargos se transmitían por el sistema de las renunciaciones por lo que muy pocos quedaban vacantes. Este tipo de consumos no tenía coste económico para las ciudades. Posteriormente, a partir de los años setenta de la centuria citada, se fue abriendo paso la idea de los consumos onerosos, a través del tanteo de los oficios por las ciudades, adquiriéndolos por el mismo precio que se iban a vender, o, una vez comprados por los particulares las ciudades los recuperaban abonándoles el precio que hubieran satisfecho. Muchas localidades, con el paso del tiempo, fueron incapaces de hacer frente a los desembolsos económicos necesarios, por ejemplo, para consumir las regidurías perpetuas acrecentadas en el reinado de Felipe IV.

Hay que destacar el fracaso del intento de reducir los oficios municipales llevado a cabo al comienzo del citado reinado con la promulgación de la Pragmática de 11 de febrero de 1623, en la que se disponía el consumo de un tercio de los oficios de las ciudades donde el número era muy elevado. Era una nueva perspectiva de los consumos onerosos, ya que por mandato regio se tenían que realizar obligatoriamente. No gustó esta medida a los municipios porque tenían que pagar más de la mitad de lo que montase el valor de los cargos que se consumiesen, además de que muchos no disponían de dinero para hacer frente a estos pagos. Se trató esta cuestión en la negociación del nuevo servicio de millones y al final, en 1626, se ordenó que cesase esta reducción. Tampoco tuvo mucho éxito la orden mencionada de Mariana de Austria, en 9 de mayo de 1669, de reducción de los oficios con voz y voto en los ayuntamientos al estado que tenían en 1630, prohibiendo que se siguieran enajenando, pero pagando una contraprestación a los afectados²⁴. Era, pues, la hacienda regia la que se hacía cargo de sufragar esa reducción en este supuesto.

Frente a los acrecentamientos, desde la segunda mitad del siglo XVII y a lo largo del XVIII se dejó sentir el fenómeno contrario, el de las incorporaciones a la Corona de los oficios enajenados, cuya venta se declaraba reversible debi-

²⁴ *Novísima Recopilación*, VII, 7, 20.

do a que constituían una compraventa con pacto de retro que posibilitaba que el vendedor recuperase lo traspasado mediante la devolución al adquirente o a sus herederos del precio pagado –precio de egresión–, que, además, era difícil conocer puesto que, al estar las ventas legalmente prohibidas en Castilla, en la escrituras o títulos no figuraba con claridad el precio desembolsado²⁵. Ya no se trataba de consumos solicitados por las ciudades, de carácter oneroso o no, sino de «privación de oficios» a cargo de la Hacienda del Estado. Por otra parte, Carlos II, por Autos acordados de 1674 y 1695, favoreció que se demandase a los compradores de oficios públicos cuando hubiera mediado lesión para el patrimonio regio o se hubieran vendido sin justo ni efectivo precio²⁶. Posteriormente, Felipe V impulsó la recuperación del patrimonio enajenado por un Decreto de 21 de noviembre de 1706 y con la creación de la Junta de Incorporación, desaparecida en 1711, pero sustituida en esta tarea por el Consejo de Hacienda²⁷.

2.3. Oligarquización e intervencionismo regio

Renuncias, ventas y acrecentamientos desempeñaron un papel crucial en la patrimonialización de los oficios municipales, circunstancia que a su vez favoreció la intensificación de la oligarquización de la vida ciudadana, beneficiada también por la concesión de los estatutos de limpieza y nobleza²⁸.

La generalización de las renunciaciones provocó, por un lado, la hereditariadad de *facto* de los cargos concejiles, especialmente las regidurías, en el supuesto de que el beneficiario fuera un familiar y, por otro, la casi segura ocultación de una venta –totalmente prohibidas– cuando se llevaban a cabo a favor de personas ajenas al círculo familiar, sin que la monarquía participase ni se lucrara de estas disimuladas transacciones. Las renunciaciones permitieron, a través de la necesaria confirmación regia, que los reyes conservasen el control en la designación de las

²⁵ TOMÁS Y VALIENTE, F., Otros dos casos de incorporación de oficios a la Hacienda Real. En E. FERNÁNDEZ DE PINEDO (coord.), *Haciendas forales y Hacienda Real: homenaje a Miguel Artola y Felipe Ruiz Martín*, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1990, pp. 81-93 (consultado por TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras*, V, pp. 4183-4192, vid. p. 4183).

²⁶ *Novísima Recopilación*, VII, 8, autos 8 y 9.

²⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., Dos casos de incorporación de oficios públicos a la Corona en 1793 y 1800. En *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 361-392 (consultado por TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras*, IV, pp. 3051-3.073, vid. p. 3053). Sobre la Junta de Incorporación, GIULIANI, A. P., Datos y reflexiones sobre la Junta de Incorporación (1706-1717), *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67 (1997), pp. 1029-1038 y MORÁN MARTÍN, R., La Junta de Incorporación: instrumento de la Nueva Planta, *E-legal history review*, 3 (enero de 2007).

²⁸ Puede consultarse una mínima relación bibliográfica sobre el proceso de oligarquización de los municipios de la Modernidad en POLO MARTÍN, R., Las regidurías salmantinas, pp. 217-218, nota 1.

regidurías y otros oficios, y, como su decisión era casi siempre favorable, sirvieron para conseguir el apoyo de la minoría dirigente, satisfecha de asegurar con facilidad su conservación en el seno familiar. Por su parte, las ventas supusieron la culminación de la privatización de los cargos municipales, ya que el resultado final del proceso venal iniciado en 1543 fue la transformación de la inmensa mayoría de ellos en oficios perpetuos cuya transmisión escapaba al control de los monarcas. Con estas enajenaciones se consumó definitivamente el paso del oficio merced al oficio patrimonial, convirtiéndose los cargos concejiles en bienes privativos de los particulares.

El carácter patrimonial de los oficios favoreció y reforzó la consolidación de la oligarquía ciudadana. Oligarquía que dominaba todos los resortes del poder urbano, muchas veces en detrimento de los propios vecinos. Las regidurías fueron ejemplo paradigmático de esa patrimonialización, pero no el único. Así, llama la atención que tanto los jurados como otros oficios de representación pechera a la altura de los siglos XVII y XVIII eran cargos perpetuados y patrimonializados, totalmente sumisos en sus actuaciones a los dictados de esa elite dominante. Era patente, pues, su alejamiento de su primigenia configuración encaminada a salvaguardar los intereses de los vecinos pecheros.

Las perpetuaciones y las ventas, a partir de mediados del siglo XVII fundamentalmente entre particulares, facilitaron que los oficios concejiles se mantuvieran en el seno del grupo dirigente al no requerirse confirmación de los reyes para validar esas operaciones. Por ejemplo, fue muy frecuente que se heredasen como cualquier otro bien, vinculados o no a los mayorazgos, necesitando tan solo para tomar posesión el otorgamiento del título por el monarca y el pago de la media *annata*. Pero, a la vez, las enajenaciones de oficios acrecentados por la Corona o de los pertenecientes a los particulares permitieron acceder a estos cargos consistoriales a personas enriquecidas ansiosas de ascender en la escala social y de integrarse en la minoría dirigente. La compra fue la solución. De manera que, como señala González Alonso, a pesar de que la nobleza intermedia había acaparado los resortes del poder en las principales ciudades, existió una cierta movilidad social, ya que los ayuntamientos nunca estuvieron del todo cerrados a personas ajenas al aparentemente impenetrable grupo dominante²⁹.

También fue propio del devenir municipal de las centurias modernas el creciente intervencionismo regio, cercenado ya cualquier atisbo de la vieja autonomía municipal medieval. Los corregidores, como agentes políticos de los

²⁹ GONZÁLEZ ALONSO, B., Sociedad urbana y gobierno municipal en Castilla. En GONZÁLEZ ALONSO, B., *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 57-83, vid. p. 67.

monarcas en los municipios, fueron los que lo hicieron posible. Esto no significa que las ciudades de los Austrias fueran un simple instrumento dócil y sumiso a los deseos de la Corona como hasta hace relativamente poco tiempo se ha mantenido, sino que en ocasiones batallaron en defensa de sus intereses –en realidad de los del patriciado urbano–, sobre todo en las reuniones de las Cortes, en las que, especialmente después del establecimiento de los servicios de millones en los años noventa del siglo XVI, fue necesario llegar a acuerdos que suponían concesiones de los monarcas a las exigencias de los municipios.

En cualquier caso, desde mediados del siglo XVII, al dejarse de reunir las Cortes, desapareció el último espíritu combativo de las ciudades, por lo que, según González Alonso, privados de toda su dimensión política, al iniciarse el siglo XVIII los municipios se encontraban en una situación de postración, debilitada su antaño fortaleza institucional³⁰.

2.4. La singularidad del municipio borbónico

El régimen municipal del siglo XVIII presenta algunos rasgos propios³¹. El primero de ellos, muy temprano, fue el uniformismo, con la tendencia a la reducción al modelo municipal castellano de las ciudades de los territorios de la Corona de Aragón, derrotados por Felipe V en la Guerra de Sucesión. A este rasgo se unió la creciente centralización de la vida municipal y el reformismo propio de la Ilustración impulsado por algunos monarcas de la nueva dinastía. La centralización implicó un creciente dominio regio sobre las ciudades, consecuencia de las reformas que se acometieron.

Destaca la intervención en las haciendas locales y el control sobre los propios y arbitrios de los pueblos, fundamentalmente a partir de 1745, consumándose en el reinado de Carlos III con la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios en 1760³².

También fueron importantes los cambios referidos a los corregidores. Así, los corregimientos existentes se reagruparon en diez partidos, dependientes de la Sala de Gobierno del Consejo de Castilla, desapareciendo prácticamente la relación directa con el monarca. Por otra parte, el corregidor borbónico experimentó transformaciones importantes en su naturaleza que se recogieron en las disposi-

³⁰ GONZÁLEZ ALONSO, B., El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII. En GONZÁLEZ ALONSO, B., *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 203-234, vid. pp. 206 y 204.

³¹ Se sigue *ibid.*, pp. 204-215.

³² *Ibid.*, pp. 213-215.

ciones normativas que regularon esta figura a lo largo del siglo XVIII. Muchas de estas mudanzas derivaron de la introducción en España por Felipe V de los intendentes, cuya implantación necesitó diversas tentativas, 1711 y 1718, hasta su definitivo establecimiento en 1749. Los corregidores se vieron afectados por las Ordenanzas de 4 de julio 1718, puesto que se les desplazaba de las grandes ciudades en beneficio de los intendentes, quedando relegados a localidades más pequeñas. Esta tendencia se consumó definitivamente en las Ordenanzas de Intendentes de 13 de octubre de 1749, en las que se dispuso que quedaran unidas la intendencia y el corregimiento de la capital, apareciendo la figura de los intendentes corregidores. Debido al confusionismo provocado por la coexistencia y convivencia de los dos cargos y por el excesivo ámbito competencial de que debían ocuparse estos intendentes corregidores, ambas figuras quedaron separadas en la Real Cédula de Carlos III de 13 de noviembre de 1766, en la que los ramos de hacienda y guerra se reservaron a los intendentes y los de justicia y policía a los corregidores. Con posterioridad, sobresale una norma transcendental, casi revolucionaria, para la naturaleza jurídica de los corregidores, la Real Cédula de 21 de abril de 1783, en la que, según González Alonso, un oficio que hasta ahora había tenido un innegable carácter político adquirió moldes funcionariales. La evolución legislativa de los corregidores quedó completada con la Instrucción de 15 de mayo de 1788, que casi 150 años después sustituyó a los desfasados Capítulos de 1648. Además, una Real Cédula de 7 de noviembre de 1799 reguló ciertos aspectos de la institución, incidiendo en su configuración funcional. Posteriormente, en 1802, los corregidores retornaron a la situación anterior a 1766, porque una Instrucción de ese año restituyó a los intendentes los ramos de policía y justicia³³.

Cuando en 1783 se convirtieron en *quasi* funcionarios y los corregimientos se dividieron en tres clases (entrada, ascenso y término), se configuró un *cursus honorum* que los titulares tenían que seguir, pasando de un escalón a otro por mérito y antigüedad. Este escalafón dio lugar a la existencia de corregimientos de primera, segunda y tercera. Por último, durante el siglo XVIII numerosos corregimientos estuvieron adscritos a las gobernaciones militares y la duración del cargo se incrementó a seis años en la citada Real Cédula de 1783, pues se estimaba que el trienio dejaba un margen escaso para optimizar su quehacer, mientras que los seis años suponían un tiempo adecuado para el éxito de su gestión.

La estructura de los viejos ayuntamientos absolutistas sufrió cambios significativos con la creación por Carlos III de los diputados del común y procura-

³³ GONZÁLEZ ALONSO, B., El corregidor, pp. 246, 248, 249, 256 y 258 y GONZÁLEZ ALONSO, B., El régimen municipal y sus reformas, p. 232.

dores síndicos personeros en el Auto Acordado de 5 de mayo de 1766, tras los motines que se extendieron por las ciudades españolas en la primavera del año citado, provocados fundamentalmente por la carestía y crisis de subsistencias³⁴. La finalidad de estos oficios carolinicos era controlar la actuación de los regidores, sobre todo en materia de abastos, y defender los intereses del común de vecinos, pues las corruptelas y abusos de los regidores eran constantes, amparados en el enorme poder político de que disfrutaban en los ayuntamientos. Eran oficios de elección popular contrapuestos, por tanto, a las regidurías y otros cargos perpetuos y patrimonializados, que a esas alturas de la decimioctava centuria integraban los viejos ayuntamientos absolutistas, pero que paradójicamente apenas asistían a sus reuniones. Inicialmente eran de duración anual, pasando en 1769 los diputados del común a ser bianuales. La oposición inicial de los regidores perpetuos a estos nuevos oficios electivos, temerosos de la fiscalización que iban a llevar a cabo, fue cediendo a medida que pasaron a estar desempeñados por personas pertenecientes a las elites dominantes, por lo que ya no representaban ni defendían a los vecinos, de manera que la finalidad para la que se crearon se fue desvirtuando con rapidez.

Por otra parte, la corriente de opinión que a lo largo de esta centuria se extendió contra la perpetuidad de los cargos públicos se dejó sentir de dos maneras: la perseverancia en la política de incorporación de oficios a la Corona y la reaparición de regidores de carácter electivo y añales.

En efecto, a finales del siglo XVIII, Carlos IV en una Real Orden de 24 de junio de 1797 ordenó la incorporación a la Corona de los oficios enajenados, sin reembolso del precio a sus titulares, sino con la expedición a su favor de un título para que disfrutasen del cargo con carácter vitalicio. Esta Real Orden fue derogada dos años después por el Decreto de 6 de noviembre de 1799, en el que se disponía otra forma diferente de recuperación de los oficios enajenados por la Hacienda regia, ya que tenían que ser presentados por sus poseedores y tenientes, con los títulos y rendimientos económicos, para que a los reputados como legítimos se les despachase confirmación después de que entregaran la tercera parte de su valor estimado en las Cajas de reducción³⁵. Es decir, estas últimas incorporaciones eran gravosas para los propietarios. Aunque la política de incorporaciones estuvo presente a lo largo de toda la centuria, eso no significó que desaparecieran las enajenaciones de oficios públicos, ya que al igual que el

³⁴ Entre los numerosos estudios que tratan este tema, GUILLAMÓN ÁLVAREZ, J., *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1980 y CAMPESE GALLEGOS, F. J., *La representación del común en el Ayuntamiento de Sevilla (1766-1808)*, Sevilla: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 2005.

³⁵ *Novísima Recopilación*, VII, 8, 14 y 15.

rey se consideraba facultado para recuperar lo enajenado, también se creía para vender oficios, de manera que estamos ante una nueva concepción de los oficios públicos como regalía³⁶. Los beneficios de estas operaciones fueron muy elevados, puesto que el precio de egresión casi siempre era notablemente inferior al de la nueva venta.

Además, la elección popular se fue recuperando como forma de designación de los regidores en la segunda mitad del siglo XVIII. Estos regidores electivos coexistieron –incluso en algún supuesto los sustituyeron– con los perpetuos que predominaban en la práctica totalidad de los consistorios de las principales ciudades. Las causas que motivaron su establecimiento fueron diversas: en muchas ocasiones el absentismo de los regidores perpetuos, que no acudían a las reuniones concejiles o que incluso no presentaban sus títulos ante el ayuntamiento, lo que provocaba que numerosos servicios municipales no estuvieran atendidos (era frecuente hablar en las ciudades de regidores con y sin ejercicio), también como solución a enfrentamientos entre integrantes del ayuntamiento. Estos nuevos regidores tenían como regla general una duración anual (La Coruña, Cádiz, La Palma, Nuevas poblaciones de Sierra Morena) aunque también los hubo trienales (Ávila) y se fueron extendiendo mínimamente por toda la Corona de Castilla, sin preferencia por una determinada área geográfica. Las que pueden parecer medidas aisladas y un tanto exóticas entre la marea de regidurías perpetuas, se incardinan perfectamente en el pensamiento de la Ilustración propio del siglo XVIII y su rechazo a los oficiales perpetuos.

La introducción en los viejos ayuntamientos absolutistas de estos regidores provocó un rechazo frontal de los perpetuos, que maniobraron para evitar que acapararan parcelas de poder que ellos venían detentando secularmente. En cualquier caso, su aparición fue el reflejo de la decadencia y agotamiento del modelo de regidurías que se había forjado desde 1543, y de hecho fue el sistema, el de la coexistencia, que se siguió a comienzos del siglo XIX en el segundo de los periodos de ayuntamientos absolutistas del reinado de Fernando VII.

Entre los años 1814-1820, desarticulados sin sobresaltos los ayuntamientos gaditanos, se restablecieron con toda su pureza los absolutistas, sin embargo, entre 1823 y 1833, restaurado de nuevo este modelo, fue necesario introducir algunos cambios. En concreto, la Real Cédula de 17 de octubre de 1824 dispuso la existencia, junto con los regidores perpetuos y renunciables que subsistían en número muy escaso en las distintas localidades y a todas luces insuficiente para atender el correcto funcionamiento de los consistorios, de otros anuales que, junto a los alcaldes y a los diputados del común y los síndicos y persone-

³⁶ TOMÁS Y VALIENTE, F., Dos casos de incorporación de oficios..., p. 3054.

ros, estos últimos hasta ahora de elección popular, pasaban a ser designados por un procedimiento diferente que descansaba en la elección por parte de los tribunales territoriales (Audiencias) entre los tres candidatos presentados para cada oficio propuestos por los propios integrantes del ayuntamiento. Casi diez años después, de acuerdo con el Decreto de 2 de febrero de 1833, se produjo una mínima apertura, ya que se ordenó que esa propuesta de las ternas se efectuase conjuntamente por los miembros de los consistorios y por un número igual de vecinos mayores contribuyentes, procediendo de igual forma a elegir los respectivos tribunales territoriales³⁷. La aplicación de esta última norma apenas tuvo recorrido, puesto que Fernando VII falleció en septiembre de 1833 y pronto se precipitaron los cambios auspiciados por la regente María Cristina y sus principales colaboradores.

Pero ninguna de estas reformas y cambios supuso una transformación radical del armazón de la estructura institucional municipal de la Modernidad, que se mantuvo casi incólume, salvo los retoques y mudanzas explicitados; tampoco consiguieron acabar con la diversidad subyacente, pues la planta de los viejos ayuntamientos absolutistas, tan dispar de unos lugares a otros, perduró hasta el advenimiento de la organización política liberal.

III. LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES DESDE 1812 HASTA 1936

En los albores del siglo XIX, con la aparición del Estado Liberal, se produjo un cambio total en la configuración organizativa de los municipios españoles, dando paso los ayuntamientos absolutistas a los constitucionales. A diferencia de lo que había sucedido en el Antiguo Régimen, existió un conjunto normativo –constituciones y disposiciones que desarrollaban los preceptos constitucionales– que reguló con más o menos detalle la organización municipal, que, no obstante, a lo largo de los años plasmó en diversos modelos, al compás de los cambios políticos que se sucedieron desde 1808 y hasta 1936.

El rasgo más significativo de todos fue su mayor o menor dependencia respecto del poder central, por lo que la implantación de cada modelo estuvo unida a las diversas fuerzas políticas que gobernaron en cada época, defensoras de la centralización, de la descentralización meramente administrativa o de la descentralización política o autonomía.

³⁷ POLO MARTÍN, R., El régimen local entre el absolutismo y el liberalismo (la organización municipal y territorial de Salamanca, 1814-1833), *Anuario de Historia del Derecho Español*, 81 (2011), pp. 709-871, vid. pp. 756-757 y 770-771.

3.1. Regulación legal y modelos³⁸

Un anticipo de los cambios que se avecinaban se encuentra en el modelo josefino, que no pudo tener apenas virtualidad práctica debido a las circunstancias de la guerra. Las municipalidades propuestas por José Bonaparte, no contempladas en el Estatuto de Bayona de 1808, fueron diseñadas por una serie de disposiciones posteriores de diferente transcendencia: el escueto Decreto de 21 de agosto de 1809 por el que se creaba una nueva municipalidad para la capital Madrid, el Decreto de 4 de septiembre del mismo año, ordenando la creación de nuevas municipalidades en todo el reino y el de 17 de abril de 1810 que, además de la creación de las prefecturas y subprefecturas, completó la regulación de las municipalidades josefinas, ante las lagunas que presentaban las dos disposiciones anteriores. Este modelo fue diseñado a imagen y semejanza del napoleónico en Francia y se caracterizó por una total ausencia de autonomía y una intensa centralización, ya que las municipalidades, en todo lo relacionado con su gobierno interior, dependían exclusivamente de los prefectos que actuaban bajo las órdenes del Ministerio del Interior³⁹.

³⁸ Se sigue POLO MARTÍN, R., *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid / Dykinson, 2014. También CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado* (prólogo por J. Díaz Ambrona Bardají), 2ª ed., Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1974 (1ª ed., Madrid, [s.n.], 1931); MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL MURGADAS, E., Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931. En *Descentralización administrativa y organización política. I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid: Alfaguara, 1973, pp. 5-356; CARRO MARTÍNEZ, A., Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo. En *Cincuentenario del Estatuto municipal: estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 149-197; CASTRO, C. de, *La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868*, Madrid: Alianza Editorial, 1979; GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1983; ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003; y ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Madrid: Iustel, 2005.

³⁹ Estudios recientes han demostrado que, al menos en las grandes ciudades en poder de los franceses, siempre que el conflicto bélico lo permitió, se constituyeron esas municipalidades, los ayuntamientos josefinos, que en muchas ocasiones desaparecían o reaparecían según la localidad en cuestión estuviese en manos francesas o españolas. Véase al respecto, SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., Del municipio del antiguo régimen al municipio constitucional. Un caso concreto Guadalajara. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 629-682; MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, C., *Bayona en Andalucía: el estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Sevilla: Junta de Andalucía; Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991; POLO MARTÍN, R., *Absolutismo, afrancesamiento y constitucionalismo. La implantación del régimen local liberal (Salamanca, 1808-1814)*, Valladolid: Estudios de Historia, Junta de Castilla y León, 2008; y PRADOS GARCÍA, C., *El gobierno municipal durante la Guerra de*

El primer cambio sustancial en el régimen municipal en la España no ocupada por los franceses tuvo lugar con la promulgación del Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 de abolición del régimen señorial, en el que se ordenaba la incorporación a la Nación de los señoríos jurisdiccionales, desapareciendo la designación señorial de los oficios de justicia y municipales, que pasaban a nombrarse como en los lugares de realengo. Posteriormente, la Constitución de 1812 configuró una nueva organización municipal, perfilada en los quince artículos que regulaban esta materia –desarrollados por los Decretos de 23 de mayo de 1812 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales y de 10 de julio de 1812 dictando reglas sobre la formación de esos Ayuntamientos, que se referían sobre todo a cuestiones procedimentales– y en el Decreto de 23 de junio de 1813 que aprobaba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. Constituía esta regulación el modelo gaditano doceañista o inicial, influenciado por la tradición del municipio castellano, el modelo revolucionario francés y el centralizador napoleónico. Este modelo era enormemente centralizado, puesto que el gobierno central intervenía y controlaba la vida municipal a través del jefe político, actuando como contrapeso el carácter electivo de los integrantes de los ayuntamientos.

Durante el Trienio liberal, restablecida la vigencia del *corpus* normativo gaditano, arreciaron las protestas –más de las diputaciones que de los ayuntamientos– contra la excesiva centralización a que se veían sometidos los órganos rectores de los municipios y provincias. Este descontento fructificó en una nueva regulación del régimen local recogida en el Decreto de 3 de febrero de 1823 que contenía la nueva Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias –sancionada como Ley el 2 de marzo de 1823–, que sustituyó a la de 1813⁴⁰ y que apenas tuvo aplicación práctica inmediata debido a que poco tiempo después Fernando VII restauró de nuevo el absolutismo, aunque sí estuvo vigente, con mínimas modificaciones, durante algunos periodos en el reinado de Isabel II. Es el modelo gaditano del Trienio, una segunda versión más descentralizadora del doceañista, que fue el punto de partida del modelo progresista isabelino que veremos posteriormente.

El reinado de Isabel II supuso el definitivo establecimiento del Estado Liberal en España, después de las alternancias entre absolutismo y liberalismo que se habían sucedido en las tres primeras décadas del siglo XIX. A diferencia

la Independencia. Ayuntamiento borbónico, municipalidad josefina y ayuntamiento liberal, Madrid: Dykinson, 2017.

⁴⁰ Hubo en el Trienio otras disposiciones aclaratorias sobre cuestiones meramente procedimentales, fundamentalmente el Decreto de 23 de marzo de 1821 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales.

de la de Cádiz, las dos constituciones del reinado, la progresista y transaccional de 1837 y la moderada de 1845, apenas detallaron el régimen municipal.

Los vaivenes, al compás de los cambios políticos, fueron constantes. Hubo una primera etapa de transición, durante la vigencia del Estatuto Real, representada por el Decreto de 23 de julio de 1835 para el Arreglo Provisional de los Ayuntamientos del Reino, que tenía como objetivos insertar el régimen municipal en la organización liberal, dejando atrás definitivamente el Antiguo Régimen, y modificar, aunque con tibieza, algunos de sus aspectos más importantes. Con posterioridad, el partido progresista, nada más alcanzar el poder y restaurado el texto gaditano, restableció, el 15 de octubre de 1836, la vigencia de la Ley de febrero de 1823. Como se ha dicho, la Constitución de 1837 fue muy parca en su regulación, limitándose a disponer que para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos nombrados por los vecinos a quienes la ley concediera ese derecho (artículo 70), remitiéndose para la regulación de su organización y funciones a lo que determinase la ley que regulara esta materia (artículo 71). De inmediato, los progresistas, convencidos de la inviabilidad de la Ley de 1823, se esforzaron por reflejar sus ideas acerca del régimen local en unas disposiciones más matizadas que sí pudieran aplicarse en la práctica. Se intentó durante la regencia de Espartero con el frustrado Proyecto de 1842, pero hubo que esperar a los años cincuenta para su plasmación, de manera que fue el modelo de los moderados el que primero se configuró y aplicó durante el reinado isabelino.

El modelo moderado se fue perfeccionando en el fallido Proyecto de 1838 y en la debatida y controvertida Ley Municipal de 14 de julio de 1840, que apenas tuvo vigencia efectiva por la polémica que suscitó⁴¹. La expresión paradigmática de este arquetipo fue la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de Ayuntamientos, quintaesencia de las tendencias centralizadoras, ya que el superior jerárquico de los ayuntamientos era siempre el jefe político o gobernador. Pocas novedades, aunque decisivas, aportó la Constitución que los moderados proclamaron meses después, en mayo de 1845, que repitió la regulación de la de 1837, pero distinguiendo entre ayuntamientos, que serían nombrados por los vecinos a quienes correspondiese ese derecho, y los alcaldes, respecto a los que guardaba silencio sobre su forma de designación (artículo 73).

⁴¹ Fue derogada por los progresistas al llegar al poder por Decreto de 13 de octubre de 1840 al considerar que infringía la Constitución de 1837, y restablecida de nuevo por los moderados por Decreto de 30 de diciembre de 1843 cuando lo recuperaron, aunque con alguna modificación y de manera transitoria hasta que se elaborasen otras nuevas disposiciones. Véase sobre las agrias discusiones en los trámites parlamentarios de esta Ley, PÉREZ NUÑEZ, J., Los debates parlamentarios de la Ley municipal de 1840, *Revista de Estudios Políticos*, 93 (julio-septiembre de 1996), pp. 273-291.

También se añadía que la ley que determinase su organización y atribuciones fijaría la intervención en los ayuntamientos de los delegados del gobierno (artículo 74). Estas mínimas diferencias respecto al texto de 1837 permitían la configuración de una reglamentación fuertemente centralizadora.

La vigencia del modelo moderado se mantuvo hasta 1868⁴², tan sólo interrumpida durante el Bienio Progresista. Este Bienio, restaurada de inmediato la aplicación de la Ley de 3 de febrero de 1823 por el Decreto de 7 de agosto de 1854, permitió que los progresistas cumplieran su vieja aspiración de elaborar una norma que concretara su propio modelo de régimen municipal. Fue la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, sin vigencia efectiva en este momento, ya que los progresistas, expulsados del poder, no lo recuperaron en todos los años que restaban de reinado isabelino. Se caracterizó por una cierta descentralización meramente administrativa, puesto que los ayuntamientos y sus miembros estaban subordinados a la diputación provincial y a las autoridades gubernativas. Cuando llegó al poder, a partir de 1856, la Unión Liberal de O'Donnell, pretendió reformar el régimen municipal, presentando dos Proyectos sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos en 1860 y 1866, ambos fallidos.

Al comenzar el Sexenio, el Decreto de 21 de octubre de 1868 restauró la vigencia de la Ley de 1856 con algunas modificaciones. También se estableció el sufragio universal masculino en el Decreto de 9 de noviembre de 1868. Pero, como en etapas anteriores, la regulación del régimen municipal estaba en el punto de mira de los gobernantes. La Constitución de 1869 sólo destinaba un precepto, el 99, a tratar de las diputaciones provinciales y ayuntamientos, en el que se consignaban los principios que debían seguirse para regular su organización y atribuciones⁴³, remitiéndose para su desarrollo a sus respectivas leyes. En cumplimiento de estas directrices se promulgó la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870. Con ella se conformó un nuevo modelo de organización municipal, el democrático del Sexenio, que profundizaba en la descentralización administrativa. No llegó a aplicarse el modelo de la Primera República recogido en el Proyecto de Constitución Republicano-federal de 1873, en el que se consagraba

⁴² Algunos de los cambios incorporados en la Ley Adicional de 21 de abril de 1864 se suprimieron con la última disposición del reinado sobre régimen local, el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, con los moderados otra vez en el Gobierno.

⁴³ Eran los siguientes: gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones; publicidad de las sesiones de unas y otras; publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes; intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se extralimitasen en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales; y determinación de sus facultades en materia de impuestos, para que los provinciales y municipales no fueran contrarios al sistema tributario del Estado.

una verdadera autonomía de los municipios, que tendrían en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política en un marco federal en el que, junto con el Estado Federal o Nación, solo se contemplaban dos instancias territoriales, los Estados regionales y los municipios. La extraordinaria inestabilidad política de esos meses y el levantamiento cantonal dieron al traste con estas pretensiones.

La necesidad de dar cabida a las nuevas aspiraciones que fueron surgiendo a lo largo del dilatado y convulso periodo de tiempo que comprende la Restauración Borbónica influyó en la regulación positiva del régimen municipal y en los intentos de modificación o reforma que se sucedieron durante estos años. La Constitución de 1876 consagró dos artículos a regular esta materia. En el 83 se limitaba a indicar que en los pueblos habría alcaldes y ayuntamientos, siendo nombrados estos últimos por los vecinos a quienes la ley confiriese ese derecho. Seguía en este punto la estela de la Constitución de 1845. El 84 señalaba que la organización y las atribuciones de los ayuntamientos se regirían por su propia ley, recogiendo, con mínimos cambios, los principios contenidos en la Constitución de 1869 (de los cinco solo se suprimió el relativo a la publicidad de las sesiones de diputaciones y ayuntamientos, dejando igual los restantes).

A lo largo de este periodo tan extenso sólo dos disposiciones alcanzaron vigencia efectiva, la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 y, durante la Dictadura de Primo de Rivera, el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924. La primera configuró el modelo de la Restauración, que, pese a que se presentaba a sí mismo con tintes descentralizadores, fue una continuación del moderado isabelino, y, por consiguiente, estaba inspirado en criterios centralizadores. El Estatuto, por su parte, diseñó el modelo de la Dictadura, que sí se puede considerar como descentralizador y en cierta medida como autonomista, que es el calificativo este último con que se adjetiva a sí mismo y considera buena parte de la doctrina.

Dos modelos dispares en cuanto a su inspiración y con una diferencia esencial, ya que mientras el primero rigió de manera efectiva a lo largo de más de cuarenta años, el segundo, sin embargo, no alcanzó los diez años de vigencia, y, además, sin aplicación real de muchos de sus preceptos o, al menos, de algunos determinantes de la impronta que lo caracterizaba. Y entre las dos regulaciones, tanto los conservadores como los liberales realizaron innumerables tentativas de reforma, más de veinte, todas ellas frustradas, pero que reflejaban su convencimiento de la necesidad de incorporar cambios en la vida municipal, de modo que muchas de sus nuevas propuestas y aportaciones a la postre quedaron incorporadas en los Estatutos primoriveristas. Entre estos proyectos fracasados destacaron los de Maura de 1903 y 1907, Canalejas de 1912 y conde de Romanones de 1919.

Durante la Segunda República, la regulación del régimen local despertó escasa atención debido a que toda la atención estuvo focalizada en resolver la áspera disputa sobre la forma de organización territorial del Estado, con las reclamaciones nacionalistas de fondo, proponiendo la Constitución de 1931 como solución la fórmula del Estado integral, que reconocía la existencia de municipios, provincias y regiones autónomas (artículo 8), siendo necesaria para la constitución de estas últimas, siempre voluntaria por parte de las provincias, la elaboración de los estatutos de autonomía, entre otros requisitos. Esta realidad se reflejó en la tardanza, hasta 1935, en aparecer la nueva Ley Municipal de 31 de octubre de ese año. En todo caso, el modelo municipal de la Segunda República, pese a la rimbombante declaración de autonomía contenida en el artículo 9 de la Constitución (disponía este precepto que todos los municipios de la República serían autónomos en las materias de su competencia) y su regulación en la misma, no significó avances, no ya autonomistas, sino meramente de descentralización administrativa respecto a la legislación anterior, especialmente en relación con el Estatuto Municipal de 1924.

3.2. Rasgos caracterizadores y principales diferencias

Las cuestiones más importantes que definieron y distinguieron cada modelo municipal constitucional y que suponían cambios sustanciales respecto al Antiguo Régimen son las siguientes.

3.2.1. Uniformidad inicial y posterior diversidad

El primer rasgo destacado es la uniformidad, puesto que, frente a la disparidad y variedad propia del municipio de la Modernidad, se optó por generalizar y multiplicar una misma organización municipal, unos mismos ayuntamientos, por todo el territorio nacional, aunque se discutió en los diferentes modelos acerca del número de vecinos exigido legalmente para su creación o para conservar los ya existentes.

En el texto gaditano era obligatorio constituir ayuntamientos en todos los pueblos que «por sí o su comarca» alcanzasen las mil almas con su término correspondiente, además de en aquellos otros en que fuese conveniente establecerlos (artículo 310). Se haría través de la diputación, en aquellas localidades que, sin llegar a esa cifra, por sus peculiares circunstancias de agricultura, industria o población se estimase que debían tenerlo (artículo 1 del Decreto de 23 de mayo de 1812 y del Capítulo II de la Instrucción de 1813). En las disposiciones isabelinas, las directrices seguidas fueron dos: por un lado, se respetaban los ayuntamientos ya existentes, con algún matiz, ya que en la Ley de 1845 sólo en

aquellas poblaciones que tuviesen un número de vecinos superior a 30, y por otro, se permitía la constitución de otros nuevos en localidades que alcanzaran los 100 vecinos (artículos 2-4 del Decreto de 1835, 70-72 de la Ley de 1845 y 25-30 de la Ley de 1856). En el Sexenio y la Restauración, en las Leyes de 1870 y 1877 (artículo 2.1º en ambos casos), con una regulación semejante, se exigía que no bajase de 2000 el número de habitantes residentes dentro del término municipal a que extendía su acción cada ayuntamiento, aunque subsistían los términos actuales que tuviesen consistorio aun sin cumplir este requisito. Un criterio diferente se siguió en alguno de los frustrados proyectos de la Restauración, en los que se proponía la supresión de los municipios que no alcanzasen un determinado número de vecinos⁴⁴.

No obstante, a partir de la Ley de 1870 esta radical uniformidad comenzó a agrietarse, debido a que la aludida Ley y la de 1877 (artículos 75 y 80, respectivamente) autorizaron a los ayuntamientos a formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros asuntos de su interés general, rigiéndose estas comunidades por una junta compuesta por un delegado de cada ayuntamiento, presidida por el vocal que eligiese esa junta. Posteriormente, el Estatuto Municipal de 1924 consagró la ruptura de este rígido principio, adaptándose el régimen local a la diversidad de situaciones posibles, ya que en él se reconocía, además de los municipios, la existencia de las entidades locales menores (según el artículo 2 se incluían en este concepto los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados) y posibles entidades supramunicipales como las mancomunidades municipales (el artículo 6 señalaba que los municipios podrían mancomunarse libremente, aunque pertenecieran a provincias y regiones distintas, para fines, servicios y obras de la competencia municipal o de carácter comarcal y para solicitar y explotar concesiones de obras o servicios públicos, estuvieran o no comprendidos en la competencia municipal) y la agrupación forzosa de municipios (el artículo 12 determinaba que para servicios y funciones que no fueran de la exclusiva competencia municipal y en los que las autoridades locales actuaran por delegación del Gobierno o de la administración del Estado, los municipios limítrofes de menos de dos mil habitantes podían ser

⁴⁴ Por ejemplo, en la Base 1ª del Proyecto de Moret de 1902 y en el de Romanones de 1906 se determinaba que los ayuntamientos existentes cuyo vecindario no alcanzase los 500 habitantes debían incorporarse en el plazo de un año a los más próximos, conforme a la tramitación del artículo 9 de la Ley Municipal de 1877. En el Proyecto de Maura de 1907, como mera posibilidad, se indicaba en el artículo 2 que los municipios existentes con una población inferior a los 2000 habitantes tenían dos posibilidades: unirse con otro u otros limítrofes hasta completar o superar aquel número, o incorporarse a un municipio completo y contiguo, pero únicamente para aquellos servicios en que la autoridad local tenía delegación del poder central.

agrupados, recayendo la delegación del poder central en la alcaldía del municipio más populoso), siguiendo también esta estela la Ley de 1935 (el artículo 2 en su párrafo segundo consideraba entidades locales menores a las aldeas, anteiglesias, parroquias, lugares, anejos o agregados y barrios, y el mismo artículo en su tercer párrafo definía las agrupaciones intermunicipales como las uniones de municipios para realizar fines, obras y servicios municipales o delegados de la administración central). La organización, como veremos, era diferente para cada una de estas realidades.

3.2.2. Carácter legal o natural del municipio

Las primeras referencias a esta cuestión en la regulación son tardías, ya que fue la Ley de 1870 la que por primera vez definió al municipio como la asociación legal de todas las personas que residen en su término, correspondiendo su representación legal al ayuntamiento (artículo 1), conteniéndose idéntica consideración en la Ley de 1877 (artículo 1). Sin embargo, en algunos de los fallidos Proyectos de la Restauración se fue abriendo paso una concepción natural de esa entidad⁴⁵, aunque es en el Estatuto Municipal de 1924 donde se cambia radicalmente la postura, ya que se pasa de una consideración legal a una natural del municipio, tanto en su Exposición de Motivos como en el artículo 1, en el que se afirma que el municipio es la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y de bienes, determinada por las necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de ese municipio. Una definición similar del municipio, con alguna diferencia puesto que se omite cualquier referencia al necesario reconocimiento por la ley, se recoge en la Ley de 1935 siguiendo la huella del citado Estatuto Municipal, del cual es deudora en numerosos aspectos⁴⁶.

3.2.3. Órganos de gobierno y administración y composición

Una de las principales novedades fue la desaparición definitiva de los corregidores de la vida municipal a partir de la Constitución gaditana, después de más de cuatrocientos años de existencia como agentes del poder regio en las

⁴⁵ Por ejemplo, aparece tímidamente en los Proyectos de Maura de 1903 y 1907, y ya en los de Canalejas de 1912 y Romanones de 1919 se contiene una definición semejante a la que después se va a recoger en el Estatuto Municipal, hablando de «sociedad o comunidad natural, reconocida por la ley».

⁴⁶ En su artículo 2. 1º se señala que el municipio es una asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado.

ciudades. En el modelo josefino todavía subsistían, pero desprovistos de sus tradicionales facultades jurisdiccionales que venían ejerciendo desde su aparición en la Baja Edad Media.

Mientras que en la España josefina, las municipalidades, allí donde se constituyeron, estaban gobernadas por un ayuntamiento del que únicamente formaban parte el corregidor y los regidores, y, como veremos después, por la junta municipal, en los restantes modelos el principal órgano de gobierno del municipio era el ayuntamiento constitucional, que estaba integrado, en primer lugar, por los alcaldes, que, salvo excepciones, eran los presidentes de los consistorios, diferenciándose también los tenientes de alcaldes desde los años treinta del siglo XIX, en concreto, desde el Decreto de 1835, si bien en la Ley de 1856 no aparecían citados. En segundo lugar, por los regidores, denominación que fue desapareciendo para dar paso a la de concejales, de manera que en el Estatuto Municipal y en la Ley de 1935 ya no se hablaba de regidores, sino de concejales, distinguiéndose en el citado Estatuto entre concejales de elección popular y de representación corporativa, siguiendo la tendencia marcada por todos los proyectos de reforma frustrados a partir del de Moret de 1902. Por último, y, en tercer lugar, por los procuradores síndicos, quienes inicialmente eran un cargo individualizado, aunque en la Ley de 1845 se siguió el criterio de habilitar a un regidor como tal, dejando, por tanto, de existir como oficio propio, lo que era un claro reflejo de que progresivamente habían ido perdiendo su importancia y estaban amenazados de desaparición. Posteriormente, frente al silencio de la Ley de 1856, en las de 1870 y 1877 volvió a incluirse el mismo criterio que en la de 1845, pero casi ya no conservaban ninguna de sus atribuciones originarias, dirigidas principalmente a defender los intereses de los vecinos. Finalmente, mientras que el Estatuto Municipal no los mencionaba –sí se hablaba de concejales jurado–, sorpresivamente reaparecieron los síndicos como cargo independiente en la Ley de 1935, con las funciones de censura y revisión de cuentas y de representación en juicio del ayuntamiento cuando el alcalde les delegare esta función.

En algunos textos, además de los ayuntamientos, la estructura institucional municipal se completaba con otros órganos, como la Junta municipal, que en el modelo josefino era un órgano consultivo y deliberante elegido, en concejo abierto celebrado en noviembre, por y entre los vecinos contribuyentes –se vislumbraba el sufragio censitario– (artículo 2 del Decreto de 1810). Eran tres las sesiones ordinarias que estas Juntas celebraban anualmente, más la posibilidad de otras tres de carácter extraordinario previa orden del prefecto. Sus atribuciones eran las siguientes: en la primera Junta ordinaria, nombrar o proponer al prefecto los candidatos para desempeñar los cargos municipales cuando así le correspondiese; en la segunda, cuando indicase el subprefecto, llevar a cabo

el repartimiento de las contribuciones, repartidas a su vez por su correspondiente junta general de subprefectura; en la tercera, examinar las cuentas de los empleados de la municipalidad; y en el mes de diciembre la formación del presupuesto de las rentas y de las cargas de la municipalidad (artículos 5, 6 y 7 del Decreto de 1810). Por su parte, en las Leyes de 1870 y 1877, en las que reaparecía la Junta municipal, estaba integrada por los concejales y una asamblea de vocales asociados en triple número al de los concejales en la primera Ley citada y en igual número en la segunda; vocales que eran elegidos por sorteo entre los contribuyentes del distrito. Les correspondían las siguientes atribuciones: la aprobación de los presupuestos de gastos e ingresos, la creación de arbitrios a la Junta y revisar y censurar las cuentas municipales a la asamblea asociada (artículos 30-32 y 31-33, respectivamente).

También, a partir del Estatuto Municipal, se institucionalizó la existencia de la Comisión municipal permanente, que ya se había pergeñado en algunos de los proyectos previos, en concreto, los de Sánchez Toca de 1891, Maura de 1907, Canalejas de 1912 y conde de Romanones de 1919. Esta Comisión estaba constituida por el alcalde y los tenientes de alcalde, formando el ayuntamiento pleno los antes citados con los demás concejales. Por su parte, en la Ley de 1935, en los municipios cuya población era superior a veinte mil habitantes, los ayuntamientos tendrían una Comisión permanente, integrada por el alcalde y los tenientes de alcalde, que representaría al ayuntamiento pleno para el cumplimiento y ejecución de sus acuerdos en los intervalos de sus sesiones, teniendo sus acuerdos la misma eficacia que los del ayuntamiento pleno (artículo 55).

Por otra parte, en consonancia con la quiebra del principio de la uniformidad municipal, se consagraron otras formas de organización diferentes al ayuntamiento. Así, en el Estatuto Municipal se señalaba que habría una Junta vecinal en cada entidad local menor, y en las mancomunidades y agrupaciones forzosas igualmente una Junta (artículos 105, 110 y 111). Además, este Estatuto reconocía, junto al régimen general, el de concejo abierto para las entidades locales menores que no superasen los mil habitantes (artículos 105-109); el de carta municipal, que tampoco era novedoso puesto que ya figuraba en la Base 8ª del Proyecto de Romanones de 1919, que permitía a los ayuntamientos a adoptar una organización peculiar y acomodada a sus necesidades y circunstancias especiales de su vecindario, con sujeción a unas determinadas reglas (artículos 142-149); el gobierno por comisión, en el que una comisión, integrada por el alcalde y un número de consejeros que oscilaba entre cuatro y diez designados por elección, asumiría la plena autoridad municipal (artículo 145); y el gobierno por gerente, en el que un alcalde gerente, nombrado libremente por el ayuntamiento, tendría plenos poderes municipales en la gestión de los servicios de interés comunal (artículo 146). Estos dos últimos supuestos sólo podrían darse en los

municipios de más de cincuenta mil habitantes, a petición de la vigésima parte de sus electores y mediante referéndum (artículo 144).

En la Ley de 1935, además del concejo abierto para los municipios que no excedieran de cinco mil habitantes (artículo 38), la administración especial de las entidades locales menores correspondía a unas Juntas administrativas (se regulaban en los artículos 67 a 70) y la de las agrupaciones intermunicipales a unas comisiones intermunicipales (artículo 71).

3.2.4. Duración, número y designación

La electividad, la desaparición de las ventas y de toda huella de perpetuidad y de acrecentamiento en los oficios municipales, verdaderas lacras de la vida local del Antiguo Régimen, fueron otros rasgos definitorios de los modelos municipales constitucionales.

En cuanto a la duración, los cargos municipales pasaron a tener una duración determinada –uno, dos, tres, o cuatro años– desapareciendo desde el principio los oficios vitalicios y perpetuos. Cada modelo optó por una solución diferente, así, mientras que en el josefino los oficios eran anuales, desapareciendo todo atisbo de perpetuidad, en el gaditano había diferencias, ya que los alcaldes constitucionales se tenían que mudar anualmente, los regidores por mitad cada año y el procurador síndico también por mitad si hubiera dos y anualmente si fuese único (artículo 315 de la Constitución de 1812). En el Decreto de 1835 y en la Ley de 1845 pasaron a ser bianuales el procurador síndico y el alcalde, mientras que los regidores tenían una duración de cuatro años, renovándose por mitad cada dos (artículos 7 y 6, respectivamente). La Ley de 1856 introdujo cambios, determinándose la renovación anual o bianual de los alcaldes según su número y en el caso de los regidores anualmente, bianualmente o cada cuatro también dependiendo de la cifra existente (artículos 109-111). En las Leyes de 1870 y 1877 los ayuntamientos se renovarían cada dos años por mitad, saliendo en cada renovación los concejales más antiguos (artículos 42 y 45, respectivamente). En el Estatuto Municipal la renovación de ambos tipos de concejales se haría por mitad cada tres años (artículo 47). Por último, la renovación de los consistorios igualmente sería cada tres años por mitad en la Ley de 1935 (artículo 42).

El número estaba tasado, siempre en relación con la extensión del vecindario de cada localidad, por lo que se alejaba cualquier posibilidad de incrementar la cifra más allá de la fijada en las respectivas leyes. En el modelo josefino se determinaba taxativamente el número de «empleados de gobierno» que debía haber, desapareciendo cualquier posibilidad de acrecentamiento, en concreto, 1 corregidor y desde 2 regidores en las municipalidades que no sobrepasasen los

2000 vecinos hasta un máximo de entre 6 a 16 en todas las que superasen los 5000 (artículo 8 del Decreto de 1810). Esta cuestión, en el modelo gaditano, fue desarrollada por el Decreto de 23 de mayo de 1812, que señalaba que la cifra fluctuaba entre 1 alcalde, 2 regidores y 1 procurador síndico en los municipios menos poblados hasta los 2 alcaldes, 2 procuradores síndicos y 8 regidores en los que superasen los 4000 vecinos, con la obligación de elegir 12 regidores en las capitales de provincia, aumentándose a 16 si superaban los 10000 vecinos (artículos 4 y 5). A partir de este momento, excepto en la Ley de 1856, los alcaldes fueron únicos, fijándose la cifra de otros integrantes del ayuntamiento de la siguiente manera. Según el Decreto de 1835 el número de regidores dependía de la población, variando desde 2 en las poblaciones de entre 100 y 200 vecinos hasta 22 en las que superaran los 30000, el de tenientes de alcalde se iba reduciendo de 9 en las últimas citadas a 1 en las de 200 a 5000 vecinos y solo habría 1 procurador del común (artículo 2). En la Ley de 1845 su número, como en el Decreto de 1835, también se determinaba en función de su población, oscilando, respecto a los regidores, entre 3 en los concejos o distritos que no alcanzasen los 50 vecinos, hasta 31 en los que superasen los 20000, siendo 37 en Madrid, mientras que se elegiría desde un teniente de alcalde en las localidades de entre 51 a 200 vecinos a 6 en las que superasen los 20000 y 10 en Madrid (artículo 3). En la Ley de 1856 la cifra oscilaba desde 1 alcalde y 3 regidores en los distritos municipales de 100 vecinos como máximo hasta los 11 alcaldes y 36 regidores en los de 40000 en adelante (artículo 108). También en las Leyes de 1870 y 1877 se fijaba en una escala ajustada al número de residentes. En concreto, la cifra de tenientes oscilaba entre 1 en los municipios de 801 a 2000 residentes en la Ley de 1870 y de 801 a 1000 en la de 1877 –los inferiores a estos habitantes no tendrían–, hasta 10 en los de más de 95001, mientras que habría 5 regidores en los municipios de hasta 500 residentes, hasta llegar a 33 en los de más de 95001, aumentándose un regidor por cada 20000 residentes más hasta la cifra máxima de 50 concejales (artículos 34 y 35, respectivamente). En el Estatuto Municipal de 1924 el número de los concejales de elección popular oscilaría entre 8 en los municipios de 1001 a 2000 vecinos hasta 48 en los de más de 200001 (artículo 45), y el de concejales corporativos sería de 3 a 16 en proporción al de los concejales de elección popular según una escala recogida en el artículo 46. El número de tenientes de alcalde sería equivalente al de distritos municipales de cada término con un máximo de 10 (artículo 96). Por último, en la Ley de 1935 la cifra de concejales propietarios en cada ayuntamiento oscilaba de 5 a 41 en función de la población de derecho; el de tenientes de alcalde sería de 2 en los concejos abiertos y entre 2 y 10 según el número de concejales propietarios; mientras que el de síndicos sería de 1 en concejos abiertos y en ayuntamientos de municipios que no excedieran de 100000 residentes, y de 2 en los demás (artículos 39-41).

Respecto a su nombramiento, los oficios integrantes de los ayuntamientos eran electivos, con arreglo a diferentes tipos de sufragio según fueron transcurriendo los años. Desapareció, por tanto, toda forma de renuncia y enajenación regia o entre particulares así como la posibilidad de consumo de los oficios municipales. Así, se dispuso literalmente en el Decreto de 21 de agosto de 1809 dictado en la España ocupada por los franceses que el precio de los oficios de regidor u otros diferentes se satisfaría a sus propietarios por el Tesoro público (artículo 4). Igualmente, en la Constitución de Cádiz se hacía hincapié en la obligación de que cesasen los regidores y otros oficios perpetuos cualesquiera fuesen su título y denominación (artículo 312). Se insistía en el Decreto de 1835 en que los oficios municipales eran de libre elección, suprimiéndose los enajenados vitaliciamente o a perpetuidad (artículo 6).

En el modelo josefino, el corregidor y los regidores eran electivos. En concreto, la Junta municipal los nombraría en las localidades de menos de 2000 vecinos en los últimos quince días del mes de diciembre; en las de tamaño intermedio, entre 2000 y 5000 vecinos, se designarían por los prefectos de una lista con un número doble de candidatos presentada por la Junta municipal, compuesta por miembros de esas Juntas o cualesquiera otros vecinos; y el rey los elegiría directamente en las de más de 5000 vecinos entre los miembros de las Juntas municipales o entre los demás vecinos (artículo 4 del Decreto de 1810).

En el modelo gaditano, mientras que el jefe político era de designación regia (artículo 324 de la Constitución de 1812), los integrantes de los ayuntamientos eran de elección popular (artículo 312 de la citada Constitución), incluidos los alcaldes constitucionales. Para esa elección se optaba por un sufragio indirecto de segundo grado, siendo electores todos los vecinos en el primer peldaño (artículos 313-314 de la Constitución, 6-12 del Decreto de 23 de mayo de 1812 y 22-23 del Capítulo I de la Instrucción de 1813)⁴⁷. De libre elección calificaba la forma de designación de los oficios municipales el Decreto de 1835, recogiendo un sufragio censitario activo y pasivo, lo que suponía diferenciar entre electores, que para serlo tenían que alcanzar unos determinados requisitos económicos (artículo 15), y elegibles, respecto a los cuales se especificaba que la elección para los oficios de república debía recaer indispensablemente en la décima parte de los mayores contribuyentes (artículo 18). También contenía un sufragio censitario muy restringido el modelo de 1845, distinguiendo asimismo

⁴⁷ Según el artículo 313 de la Constitución en diciembre de cada año se debían reunir todos los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos un número de electores proporcional a su vecindario, que tenían que residir en el mismo pueblo y estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano. Y el 314 añadía que esos electores a su vez nombrarían, también en diciembre y a pluralidad de votos, los diferentes oficios para que entrasen a ejercer sus cargos el 1 de enero del año siguiente.

entre electores, a los que entre otros se les exigía el requisito de ser mayores contribuyentes, contados de mayor a menor, conforme a una escala previamente establecida (artículo 13), y elegibles, que eran todos en las poblaciones de menos de 60 vecinos y en las demás una proporción de los electores contribuyentes del lugar (artículo 20). La ley de 1856, siguiendo lo dispuesto en la Constitución *non nata* de ese año, disponía un sufragio directo censitario de todos los vecinos que pagasen contribución directa por gastos generales, provinciales o municipales, determinando una escala de contribuyentes según la población para ser electores (artículo 31), que serían también los elegibles, sin tener, por tanto, en consideración el criterio de ser o no mayores contribuyentes (artículo 37).

En la Ley de 1870 se conservaba la naturaleza electiva de los integrantes de los ayuntamientos por medio de un sufragio universal sólo masculino, incluyendo a los alcaldes, una vez implantado este tipo de sufragio por el Decreto de 9 de noviembre de 1868 inmediatamente después de la Revolución Gloriosa de septiembre de ese año. La Ley de 1877, aunque señalaba también que los ayuntamientos eran de elección popular –electividad que estuvo desvirtuada por el caciquismo–, retornó al sistema del sufragio censitario, en función de criterios económicos, de modo que eran electores todos en los pueblos menores de 100 vecinos y en los restantes los que fuesen contribuyentes, entre otros requisitos (artículo 40); y en cuanto a los elegibles, en los pueblos de menos de 400 habitantes eran todos los electores y en los demás una proporción de los electores contribuyentes del lugar (artículo 41). Posteriormente, democratizó la participación electoral la Ley de Sufragio Universal de 26 de junio de 1890⁴⁸ para los varones mayores de 25 años que estuviesen en pleno goce de sus derechos civiles y fuesen vecinos de un municipio con al menos dos años de residencia –para el sufragio pasivo se conservaron todavía restricciones–. Este proceso se culminó con la Ley Electoral para Diputados a Cortes y Concejales de 8 de agosto de 1907 de Maura, en la que se recogieron los criterios anteriores estableciendo el sufragio universal, directo y secreto para varones que gozasen de sus derechos civiles mayores de 25 años. Desde la segunda década del siglo XX en algunos de los proyectos de reforma fallidos se permitía la participación de las mujeres bajo ciertas condiciones⁴⁹.

En el Estatuto Municipal, los concejales de elección popular serían nombrados por el pueblo con arreglo a los preceptos de la Ley electoral de 8 de agos-

⁴⁸ Aunque se refería a las elecciones para los diputados a Cortes, se aplicó también a las de diputados provinciales y concejales en virtud de lo dispuesto en el artículo adicional primero, regulándose en el Real Decreto de 5 de noviembre de 1890.

⁴⁹ Por ejemplo, en el Proyecto de Romanones de 1919, en la Base 5ª se ordenaba adiconar en el censo electoral a las mujeres que fueran cabeza de familia en el vecindario.

to de 1907, pero se introdujo el sistema de representación proporcional en lugar del mayoritario, siendo electores los españoles mayores de 23 años y elegibles los mayores de 25 años, sin distinción de sexo, aunque a las mujeres se les exigía ser cabeza de familia (artículos 51-52). Por su parte, los concejales corporativos eran designados por las corporaciones o asociaciones que figurasen en el Censo especial que a este efecto se instituía (artículo 43), llevándose a cabo la elección a través de compromisarios elegidos por esas entidades. Por último, un sufragio universal, igual, directo y secreto se recogió en la Ley de 1935 (artículo 38).

3.2.5. *Los alcaldes*

Una de las principales diferencias entre los diversos modelos radicó en la forma de elección de los alcaldes, que fue reflejo importante del mayor o menor grado de centralización que caracterizó a cada uno de ellos. Alcaldes que presidían los ayuntamientos, salvo excepciones. En concreto, en el modelo josefino el corregidor era el único encargado del gobierno de las municipalidades (artículo 9 del Decreto de 1810); en el gaditano, el jefe político presidía el ayuntamiento de la capital de la provincia y en las demás localidades el alcalde primero constitucional; en el Decreto de 1835 y en las Leyes de 1845 y 1877 podían presidir personas ajenas a los ayuntamientos nombradas por el rey, conservándose todavía para ellos el nombre de corregidor en el Decreto de 1835 y de alcalde-corregidor en la Ley de 1845.

Las opciones para la designación de los alcaldes que se recogieron en los distintos modelos fueron las siguientes:

En primer lugar, la total electividad, que fue por la que se inclinaron el modelo gaditano, el progresista, el del Sexenio, el de la Dictadura de Primo de Rivera y el de 1935, aunque con variaciones, ya que el alcalde podía ser el concejal que obtuviera mayor número de votos (artículo 99 de la Ley de 1856) o el elegido por los concejales de entre ellos (artículos 48-51 de la Ley de 1870). En el Estatuto Municipal sería elegido por los respectivos ayuntamientos entre los concejales o los electores con capacidad para serlo. En el primer caso bastaba con la mayoría absoluta de votos de la corporación y en el segundo se exigía el de dos terceras partes (artículo 94). Por último, en la Ley de 1935 se determinó como norma general la elección de entre los concejales por el propio ayuntamiento (artículos 38, 73 y 51), aunque los municipios también podían optar por la denominada elección plenamente popular, en virtud de la cual en la semana anterior a la proclamación de los candidatos elegidos se haría esta solicitud en la secretaría municipal, llevándose a cabo el jueves siguiente la antevotación, en la que se determinarían los candidatos a la alcaldía, eligiéndose el alcalde por votación popular el mismo día y hora que los concejales (artículos 76-77).

En segundo lugar, el sistema mixto, que consistía en la designación por el poder central –rey y jefe político o gobernador– entre los concejales previamente elegidos por los vecinos, generalmente en las capitales de provincias, en las cabezas de partido o en localidades que alcanzasen un determinado número de habitantes.

Y, en tercer lugar, el nombramiento directo por el rey entre personas extrañas al ayuntamiento o, incluso, la combinación de alguna de estas posibilidades.

Las opciones citadas en segundo y tercer lugar fueron las formas recogidas en el Decreto de 1835, en los modelos moderados de 1840 y 1845 y en el de la Restauración de 1877.

En el Decreto de 1835, el rey o el gobernador civil, en función de si la localidad era superior o inferior a dos mil vecinos, era el que designaba los alcaldes de entre los tres elegidos previamente para los oficios del ayuntamiento que hubiesen obtenido mayor número de votos (artículo 31), disponiéndose, además, que en Madrid y demás ciudades y capitales que el Gobierno estimase conveniente habría un corregidor de nombramiento real que presidiría el ayuntamiento (artículo 1). Ahondando en la centralización, el ministro de la gobernación y el jefe político eran los que elegían a los alcaldes en las poblaciones de mayor número de habitantes en la Ley de 1840. En concreto, previo informe del jefe político, el monarca por el ministro de la Gobernación elegía entre los nombrados para constituir el ayuntamiento al alcalde y tenientes de alcaldes en todas las capitales de provincia, y el jefe político en los pueblos cabeza de partido y en los que superasen los 500 vecinos, siendo alcaldes en los demás supuestos los individuos que hubiesen alcanzado mayor número de votos (artículo 45, párrafos 1 a 3)⁵⁰. La Ley de 1845 siguió esta pauta, endurecida, además, por la posibilidad de nombramiento de alcaldes corregidores ajenos al consistorio por el monarca. En concreto, al rey pertenecía el nombramiento de alcaldes y tenientes de alcaldes entre los concejales elegidos en todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial que llegasen a 2000 vecinos, y en las demás al jefe político por delegación del rey (artículo 9), pero podía el monarca nombrar libremente un alcalde-corregidor en lugar del ordinario en las localidades que estimase conveniente con una duración ilimitada (artículo 10). Ante las intensas protestas, esta última posibilidad quedó limitada a los pueblos que pasasen de cuarenta mil almas en la Ley Adicional de 21 de abril de 1864 (artículo 1), retornándose en el Decreto de 21 de octubre de 1866 al sistema de 1845.

⁵⁰ Se produjo un cambio de criterio, ante el unánime e intenso rechazo suscitado, al restablecerse su vigencia en 1843, determinándose que en todas las localidades sería alcalde el que reuniese mayor número de votos (artículo 45).

La Ley de 1877 prosiguió la senda del modelo moderado isabelino, manteniendo un criterio mixto, que combinaba, en primer lugar, la elección de alcalde por el propio ayuntamiento entre los concejales en los municipios de menos de seis mil habitantes; en segundo lugar, la posibilidad de que el rey pudiese nombrarlo entre los concejales en las capitales de provincia, en las cabezas de partido judicial y en los pueblos que tuvieran igual o mayor vecindario que aquellas, siempre que no fuera inferior a seis mil habitantes; y el nombramiento del alcalde de Madrid libremente por el monarca, es decir, pudiendo designar a una persona ajena al consistorio (artículo 49).

3.2.6. Subordinación al poder central

En todos los modelos (excepto en los del Estatuto Municipal y la Ley de 1935) había una relación jerárquica de subordinación de las corporaciones municipales respecto al gobierno central y/o a las diputaciones provinciales.

En concreto, en el modelo de 1812 los ayuntamientos estaban subordinados a la diputación provincial y todos ellos al jefe político. En el progresista, los ayuntamientos y sus miembros aparecían supeditados a la diputación provincial y a las autoridades gubernativas (a través del alcalde), mientras que en el moderado isabelino –también en el de la Ley de 1877– el superior jerárquico de los ayuntamientos era siempre el jefe político o gobernador, desapareciendo toda mención a las diputaciones. En la Ley de 1870 se estableció la subordinación de los ayuntamientos, alcaldes y regidores a la comisión provincial o al gobernador, según los casos. Por último, en el Estatuto Municipal y en la Ley de 1935 desapareció cualquier posible atisbo de sumisión jerárquica de los ayuntamientos a las diputaciones y a las autoridades gubernativas superiores. Solo estaban subordinados a la ley.

Una de las cuestiones que mejor permite dilucidar la mayor o menor sumisión de las corporaciones municipales respecto al poder central es la posibilidad por parte del Gobierno *de suspensión, disolución, sustitución o separación* de ayuntamientos y sus integrantes. También en este punto hubo importantes diferencias. El modelo gaditano, tanto el doceañista como el del Trienio, nada menciona al respecto, por lo que se deduce que los ayuntamientos, una vez constituidos legalmente, no podían ser disueltos por el Gobierno. En el reinado de Isabel II, la regulación de los dos modelos fue dispar. En el moderado, es al rey y a las autoridades gubernativas –sin intervención ni de las diputaciones ni de las Cortes–, a quienes corresponden exclusivamente estas facultades, que pueden ejercerlas, sin que, salvo alguna excepción, haya ningún requisito previo que cumplir, como la formación de expediente o consulta al consejo provincial,

pudiéndose dar cuenta a los tribunales para que castiguen a los culpables, pero sólo si se estima necesario (artículos 9 del Decreto de 1835, 57-58 de la Ley de 1840 y 67-68 de la Ley de 1845), mientras que en el progresista de la Ley de 1856 se establecen las siguientes posibilidades: suspensión de ayuntamientos y alcaldes por autoridades superiores, después de oída la diputación; destitución de concejales y alcaldes, pero con la intervención de los tribunales de justicia; y disolución de los ayuntamientos con la aprobación por las Cortes (artículos 247-248 y 250-253), por lo que la facultades de las autoridades gubernativas están más atemperadas.

Durante el Sexenio Democrático, la Ley de 1870 mantiene la posibilidad de suspensión gubernativa de los ayuntamientos y alcaldes oída previamente la comisión provincial en caso de extralimitación grave, aunque para la destitución de alcaldes y regidores se requiere sentencia ejecutoriada de juez o tribunal competente (artículos 180-183). Ya en la Restauración, mientras que en la Ley de 1877 se recoge la eventualidad de suspensión gubernativa de alcaldes, tenientes y ayuntamientos (artículos 189-192), pero no de su destitución, desapareciendo toda la intervención de la comisión provincial que preveía la Ley de 1870, en el Estatuto de Calvo Sotelo, por el contrario, quedan totalmente suprimidas las suspensiones y destituciones gubernativas de los ayuntamientos (artículo 90), muestra evidente de una regulación descentralizadora. Finalmente, en Ley de 1935 tampoco se contempla la posibilidad de suspensión, destitución o disolución de ayuntamientos o de sus miembros, salvo, en primer lugar, la suspensión de los alcaldes por el Gobierno cuando la provincia a que pertenezca el término municipal se halle en estado de prevención, alarma o guerra, y en segundo, la destitución del alcalde elegido por el ayuntamiento por el voto de la mayoría absoluta de los concejales o por votación popular cuando así lo acuerde la mitad más uno de los electores (artículos 80-81).

IV. CONCLUSIONES

En las páginas precedentes se han explicado las cuestiones y características más destacadas de la evolución general del régimen municipal castellano desde el siglo XVI hasta los años treinta del XX; tarea que ha permitido trazar de manera sintética y generalizadora el devenir de la organización municipal a lo largo de todas estas centurias.

Durante los siglos de la Modernidad, uno de los principales rasgos que se puede predicar del régimen municipal es la continuidad en su estructura institucional, que descansó sobre los corregidores y regidores, a los que se sumaban los representantes pecheros cada vez más desdibujados en su tarea de defensa de los

intereses de los vecinos del común. Sin embargo, bajo esa continuidad subyacía una enorme diversidad en la tipología, número y duración de oficios que poblaban los consistorios de estos siglos. Prácticamente no existió un ayuntamiento similar a otro, por lo que la falta de uniformidad era patente. Sólo la creación de los oficios carolinos en 1766, diputados del común y procurador síndico personero, vino a alterar ese armazón institucional. Por otra parte, los municipios de los Austrias se caracterizan por la intensa oligarquización y el creciente intervencionismo regio en la vida de las ciudades.

Sin embargo, fueron las enajenaciones masivas de oficios municipales por parte de los monarcas Austrias, fundamentalmente las acaecidas entre 1543 y los años sesenta del siglo XVII, las que provocaron los principales cambios y mudanzas en su naturaleza, ya que determinaron su mutación primero en vitalicios y luego en perpetuos, convirtiéndose, por tanto, en bien patrimoniales de sus titulares que los testan a familiares, venden a otros particulares, etc., en definitiva, disponen de ellos *inter vivos* y *mortis causa* como de cualquier otro bien de su patrimonio. También motivaron esas enajenaciones el incremento desmesurado de su número y los consiguientes consumos en un intento, en muchas ocasiones fallido, de reducirlos.

El municipio borbónico presenta rasgos propios determinados por la tendencia a la uniformidad, sobre la base de generalizar el modelo castellano también por los derrotados territorios aragoneses en la Guerra de Sucesión, y por la feroz centralización impuesta por los reyes de la nueva dinastía, que se reflejó sobre todo en el control financiero que se impuso a las corporaciones locales. Los corregidores, amenazados en su protagonismo por la nueva figura de los intendentes, se acaban convirtiendo en oficios casi funcionariales perdiendo parte del carácter político que en cuanto agentes regio en las ciudades tenían en las centurias de los Austrias, mientras que los regidores, mayoritariamente perpetuos, concluida la etapa de ventas masivas, y cada vez más aristocratizados, fueron perdiendo interés por las tareas de gobierno y ausentándose de los ayuntamientos, lo que obligó a adoptar diversas medidas, la más sobresaliente, el amago de retorno a regidores electivos y anuales o bienales. Finalmente, se crean los oficios carolinos en un intento, a la postre frustrado, de vigilar la frecuente actuación abusiva de los regidores en materia de abastos y de que actuaran en defensa de los intereses del común de vecinos.

Desde comienzos del siglo XIX hasta la Guerra Civil, además del último aliento de los consistorios absolutistas, el rasgo más destacado fue la aparición de los ayuntamientos constitucionales como principal órgano de gobierno municipal. La uniformidad organizativa en todo el territorio español va a ser la tónica dominante hasta que desde finales de la decimonovena centuria asomen muy tímidamente otras posibles formas de organización municipal, que en su propia

regulación legal tienen muy poco recorrido. Ayuntamientos constitucionales que plasmaron en diversos modelos al unísono con las oscilaciones políticas de este siglo y medio, caracterizados sobre todo por su mayor o menor dependencia respecto al poder central; municipalidades josefinas y ayuntamientos gaditanos en sus dos versiones, la doceañista y la del Trienio, progresistas, moderados, del Sexenio, de la Restauración y de la Dictadura de Primo de Rivera y de la Segunda República se suceden sin solución de continuidad en estos años.

Desaparecidos definitivamente los corregidores y los oficios perpetuos, acrecentados y enajenados, los ayuntamientos constitucionales están integrados por alcaldes y regidores, o concejales como se les va denominando según transcurren los años, de carácter electivo, número tasado y duración determinada. La elección se lleva a cabo generalmente por un sufragio censitario o universal masculino según el modelo que estuviera en vigor como reflejo del ideario de cada partido político. Solo desde el Estatuto Municipal se permite votar a las mujeres, aunque con importantes limitaciones. Entre sus integrantes destacan los alcaldes, que son quienes, salvo excepciones, presiden las corporaciones locales, cuyo nombramiento, por elección totalmente popular o con una mayor menor intervención del poder central, va a ser uno de los aspectos más debatidos y conflictivos y uno de los que reflejan esa mayor o menor sumisión al poder central.

V. BIBLIOGRAFÍA

ARANDA PÉREZ, Francisco José, *Poder municipal y cabildo de jurados en Toledo en la edad moderna (siglos XV-XVIII)*, Toledo: Concejalía del Área de Cultura, D.L., 1992.

BARÓ PAZOS, Juan y Margarita SERNA VALLEJO, La organización del regimiento de la villa de Santander en la época moderna. En M^a. Rosa AYERBE (coord.), *Estudios dedicados a la memoria del profesor L. M. Díez de Salazar Fernández. I. Estudios histórico-jurídicos*, Bilbao: Servicio editorial, Universidad del País Vasco, 1992, pp. 459-482.

BERMÚDEZ AZNAR, Agustín, *El corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media (1348-1474)*, Murcia: Sucesores de Nogués, 1974.

BERNARDO ARES, José Manuel de y Enrique MARTÍNEZ RUIZ (eds.), *El municipio en la España Moderna*, Córdoba: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 1996.

CABAÑAS GARCÍA, Jorge, Los regidores de la ciudad de Burgos (1600-1750): acceso al poder municipal y perfil social, *Boletín de la Institución Fernán González*, Año 1981, 225 (2002/2), pp. 401-434.

- CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado* (prólogo por J. Díaz Ambrona Bardají), 2ª ed., Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1974 (1ª ed., Madrid, [s.n.], 1931).
- CAMPESE GALLEGOS, Fernando Javier, *La representación del común en el Ayuntamiento de Sevilla (1766-1808)*, Sevilla: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 2005.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio, Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo. En *Cincuentenario del Estatuto municipal: estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 149-197.
- CASTRO, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868*, Madrid: Alianza Editorial, 1979.
- CENTENO YÁÑEZ, Joaquín, *El control de la administración urbana. Evolución de los jurados de Córdoba (1297-1834)*, Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones de Caja Sur, Ayuntamiento de Córdoba, 2006.
- CÓRCOLES JIMÉNEZ, María Pilar, Los regidores de la villa de Albacete durante la segunda mitad del siglo XVI. En Alfonso SANTAMARÍA, Luis G. GARCÍA-SAUCO y José SÁNCHEZ (coords.), *II Congreso de Historia de Albacete: del 22 al 25 de noviembre de 2000*, Albacete: Instituto de Estudios Albacetenses «Don Juan Manuel» de la Excma. Diputación de Albacete, III, 2002, pp. 29-45.
- CUARTAS RIVERO, Margarita, La venta de oficios públicos en el siglo XVI. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 225-260.
- La venta de oficios públicos en Castilla-León en el siglo XVI, *Hispania*, XLIV/158 (1984), pp. 495-516.
- DÍAZ DE DURANA, José Ramón, La reforma municipal de los Reyes Católicos y la consolidación de las oligarquías urbanas: el capitulado vitoriano de 1476 y su extensión por el nordeste de la Corona de Castilla. En *La formación de Álava*. I. *Comunicaciones*, Vitoria: Diputación foral de Álava, 1985, pp. 213-246.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales, *Anuario de Historia Económica y Social*, 3 (1970), pp. 105-137 (consultado por DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *Instituciones y Sociedad en la España de los Austrias*, Barcelona: Ariel, 1985, pp. 146-183).
- FAYA DÍAZ, María Ángeles, Regidores perpetuos de Oviedo y crisis del municipio en el siglo XVIII. En M.ª Ángeles FAYA DÍAZ (coord.), *Estudios de*

- historia urbana de Asturias en la Edad Moderna*, Oviedo: KRK, 2013, pp. 15-74.
- FORTEA PÉREZ, José Ignacio, Príncipes de la república. Los corregidores de Castilla y la crisis del Reino (1590-1665), *Estudis: Revista de Historia Moderna*, 32 (2006), pp. 73-110.
- Corregidores y regimientos en la España Atlántica bajo los Austrias. En José Ramón DÍAZ DE DURANA y José Antonio MUNITA LOINAZ (eds.), *La apertura de Europa al Mundo Atlántico*, Bilbao: Universidad del País Vasco. Servicio Editorial, 2011, pp. 69-116.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.
- GARCÍA MARÍN, José María, *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1974.
- GELABERT GÓNZALEZ, Juan E., *La bolsa del rey: rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona: Crítica, 1997.
- GIULIANI, Alessandra P., Datos y reflexiones sobre la Junta de Incorporación (1706-1717), *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67 (1997), pp. 1029-1038.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid: Instituto de Estudios administrativos, 1970.
- Sociedad urbana y gobierno municipal en Castilla. En GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 57-83.
- El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII. En GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 203-234.
- Notas sobre los acrecentamientos de oficios en los municipios castellanos hasta fines del XVI. En Aquilino IGLESIA FERREIRÓS y Sixto SÁNCHEZ-LAURO (coords.), *Centralismo y Autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al profesor Jesús Lalinde Abadía*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 1990, pp. 173-194.
- GONZÁLEZ BELTRÁN, Jesús Manuel, *Honor, riqueza y poder: los Veinticuatro de Jerez de la Frontera*, Jerez: Ayuntamiento de Jerez, 1998.
- GUILLAMÓN ÁLVAREZ, Javier, *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1980.

- HERNÁNDEZ FRANCO, Juan, Limpieza y nobleza en las ciudades de Castilla: pretensiones y consecución del privilegio de estatuto por parte de Murcia (1560-1751), *Revista de Historia Moderna: Anales de la Universidad de Alicante*, 17 (1998-1999), pp. 249-262.
- HIJANO PÉREZ, Ángeles, *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla, siglos XV al XIX*, Madrid: Editorial Fundamentos, 1992.
- LADERO QUESADA, Manuel Fernando, *La ciudad de Zamora en la época de los Reyes Católicos: economía y gobierno*, Zamora: Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo, 1991.
- LALINDE ABADÍA, Jesús, *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1970.
- LÓPEZ DÍAZ, María, Regidores de Ourense y dinámicas duraderas: guía de titulares, oficios y familias (1650-1812), En María LÓPEZ DÍAZ (ed.), *Cuadernos Feijonianos de Historia Moderna IV*, Santiago de Compostela: Andavira Editores, 2013, pp. 165-220.
- Corregimientos y corregidores de Galicia (1700-1759): elementos para una panorámica general. En María LÓPEZ DÍAZ (dir.), *Galicia y la instauración de la Monarquía borbónica: poder, élites y dinámica política*, Madrid: Sílex, 2016, pp. 123-167.
- LÓPEZ NEVOT, José Antonio, *La organización institucional del municipio de Granada durante el siglo XVI (1492-1598)*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1994.
- LOSA CONTRERAS, Carmen, *El Concejo de Madrid en el tránsito de la Edad Media a la Moderna*, Madrid: Dykinson, 1999.
- LUNENFELD, Marvin, *Los corregidores de Isabel La Católica*, Barcelona: Labor, 1989.
- MARCOS MARTÍN, Alberto, Las ventas de oficios en Castilla en tiempos de suspensión de las ventas (1600-1621), *Chronica Nova*, 33 (2007), pp. 13-35.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián y Enric ARGULLOL MURGADAS, Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931. En *Descentralización administrativa y organización política. I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid: Alfabeta, 1973, pp. 5-356.
- MERCHÁN FERNÁNDEZ, Carlos, *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Tecnos, 1988.
- MORÁN MARTÍN, Remedios, La Junta de Incorporación: instrumento de la Nueva Planta, *E-legal history review*, 3 (enero de 2007).
- MOSÁCULA MARÍA, Francisco Javier, *Los regidores de la ciudad de Segovia, 1556-1665: análisis socioeconómico de una oligarquía urbana*, Valladolid:

- Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, 2006.
- MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, *Bayona en Andalucía: el estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Sevilla: Junta de Andalucía; Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- OCAÑA CUADROS, Ivanova, Las regidurías malagueñas en el reinado de Carlos II. En Francisco José ARANDA PÉREZ (coord.), *La declinación de la Monarquía Hispánica en el siglo XVII. Actas de la VII Reunión científica de la Fundación Española de Historia Moderna*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 739-764.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- Historia del municipalismo español*, Madrid: Iustel, 2005.
- PÉREZ DE CASTRO, Ramona, *Los regidores del concejo de Gijón durante la edad moderna (siglos XVI-XIX)*, Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos, 1998.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, Santiago, El triunfo de la insaculación en Bilbao: los protagonistas del cambio político y el antagonismo de sus valores. En Jaime CONTRERAS CONTRERAS (ed.), Raquel SÁNCHEZ IBÁÑEZ (comp.), *Familias, poderes, instituciones y conflictos*, Murcia: Universidad de Murcia, 2011, pp. 21-40.
- PÉREZ NUÑEZ, Javier, Los debates parlamentarios de la Ley municipal de 1840, *Revista de Estudios Políticos*, 93 (julio-septiembre de 1996), pp. 273-291.
- POLO MARTÍN, Regina, *El régimen municipal de la Corona de Castilla durante el reinado de los Reyes Católicos. Organización, funcionamiento y ámbito de actuación*, Madrid: Colex, 1999.
- Los Reyes Católicos y la insaculación en Castilla, *Studia Histórica. Historia Medieval*, 17 (1999), pp. 137-197.
- Tierras, términos y alfores en los municipios castellanos de fines de la Edad Media, *Anuario de Historia del Derecho español*, 72 (2002), pp. 201-322.
- Absolutismo, afrancesamiento y constitucionalismo. La implantación del régimen local liberal (Salamanca, 1808-1814)*, Valladolid: Estudios de Historia, Junta de Castilla y León, 2008.
- El régimen local entre el absolutismo y el liberalismo (la organización municipal y territorial de Salamanca, 1814-1833), *Anuario de Historia del Derecho Español*, 81 (2011), pp. 709-871.

- Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2014.
- Las regidurías salmantinas en el primer tercio del siglo XVII, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 88-89 (2018-2019), pp. 215-282.
- Notas sobre la investigación del régimen municipal castellano de los Austrias en la historiografía jurídica de los últimos veinte años (1999-2019), *e-Legal History Review*, 30 (junio de 2019).
- Continuity, diversity and changes in the Castilian towns during the reign of Charles V. En Ignacio CZEGUHN y Heiner LÜCK (dirs.), *Kaiser Karl V. und das Heilige Römische Reich. Normativität und Strukturwandel eines imperialen Herrschaftssystems am Beginn der Neuzeit*, Leipzig: Sächsische Akademie der Wissenschaften zu Leipzig In Kommission bei S. Hirzel Stuttgart, Band 14, 2022, pp. 179-223.
- PORRES MARIJUÁN, María Rosario, Insaculación, régimen municipal urbano y control regio en la monarquía de los Austrias (representación efectiva y mitificación del método electivo en los territorios forales). En Ernesto GARCÍA FERNÁNDEZ (coord.), *El poder en Europa y América: mitos, tópicos y realidades*, Bilbao: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, 2001, pp. 169-234.
- PRADOS GARCÍA, Celia, *El gobierno municipal durante la Guerra de la Independencia. Ayuntamiento borbónico, municipalidad josefina y ayuntamiento liberal*, Madrid: Dykinson, 2017.
- RAMOS VÁZQUEZ, Isabel, *El concejo de Jaén (1474-1556)*, Jaén: Universidad de Jaén, 2002.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, Del municipio del antiguo régimen al municipio constitucional. Un caso concreto Guadalajara. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 629-682.
- SORIA MESA, Enrique, Las pruebas de nobleza de los veinticuatro de Córdoba. El control de la familia. En Juan Luis CASTELLANO, Jean-Pierre DEDIEU y María Victoria LÓPEZ-CORDÓN (eds.), *La pluma, la mitra y la espada. Estudios de Historia Institucional en la Edad Moderna*, Madrid: Marcial Pons; Burdeos: Universidad de Burdeos, 2000, pp. 291-302.
- THOMPSON, Irving A. A., El contexto institucional de la aparición del ministro-favorito. En John H. ELLIOTT y Laurence BROCKLISS, (dirs.), *El mundo de los validos*, Madrid: Grupo Santillana, 2000, pp. 25-42 (1ª ed. Madrid: Taurus, 1999).

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1972 (consultado por Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, I, pp. 635-755).

-Venta de oficios públicos en Castilla durante los siglos XVII y XVIII. En TOMÁS Y VALIENTE, F., *Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Alianza Universidad, 1982, pp. 151-177 (consultado por Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, II, pp. 1695-1715).

-Dos casos de incorporación de oficios públicos a la Corona en 1793 y 1800. En *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 361-392 (consultado por Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, IV, vid. pp. 3051-3073).

-Otros dos casos de incorporación de oficios a la Hacienda Real. En Emiliano FERNÁNDEZ DE PINEDO (coord.), *Haciendas forales y Hacienda Real: homenaje a Miguel Artola y Felipe Ruiz Martín*, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1990, pp. 81-93 (consultado por Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, V, pp. 4183-4192).

TORRES AGUILAR, Manuel, El requisito de edad para el acceso al oficio público, *Cuadernos de Historia del Derecho*, 2 (1995), pp. 133-150.

**EL PODER NORMATIVO DE LOS MUNICIPIOS
DE LA VASCONIA PENINSULAR
(SIGLOS XIV-XIX)**

Baskonia penintsularreko udalerrien ahalmen arauemailea
(XIV-XIX mendeak)

The regulatory power of peninsular Vasconia municipalities
(14th-19th centuries)

M^a. Rosa AYERBE IRÍBAR
Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco

Fecha de recepción / Jasotze-data: 3 de marzo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 31 de octubre de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 2 de noviembre de 2022

El Derecho Ordenancista de los Territorios Vascos fue gestándose a partir del siglo XIV para regular los espacios que el Derecho de los fueros otorgados no regulaba. Surgió como Derecho escrito y acordado, desarrollándose juntamente con el consuetudinario, para regular materias nuevas propias de las entidades poblacionales creadoras del mismo (anteiglesias, universidades o villas) y aquellas otras materias objeto de relación con pueblos y personas que compartían intereses, especialmente económicos, con las mismas. Lo que fue un Derecho acordado (y nunca perderá tal carácter), requirió pronto la confirmación real, que lo hacía prioritario en su aplicación en la comunidad. A partir, especialmente, del siglo XVI se hicieron importantes recopilaciones, algunas de ellas sistemáticas, de gran valor e interés para conocer la organización interna y forma de vida de las comunidades que se rigieron y organizaron con su propio Derecho hasta el siglo XIX, en que el aspecto de organización política de sus Ordenanzas Municipales fue sustituido por las disposiciones generales y Leyes Municipales implantadas por el Estado. Fue entonces cuando el papel de las Ordenanzas fue paulatinamente sustituido por los Reglamentos.

Palabras clave: Ordenanzas Municipales. Derecho Municipal. Reglamentos. Leyes Municipales. Municipio



Euskal Lurraldean Ordenantza Zuzenbidea XIV. mendetik aurrera eratzen joan zen, helburua izanik emandako foruen zuzenbideak arautzen ez zituen espazioak arautzea. Zuzenbide idatzi eta adostu gisa sortu zen, eta ohiturazkoarekin batera garatu zen, hura sortu zuten herri-erakundeen (elizateak, unibertsitateak edo hiribilduak) berezko gai berriak arautzeko, bai eta horiekin interesak –batik bat ekonomikoak– partekatzen zituzten herri edo pertsonetikiko harremanaren xede ziren beste gai batzuk ere. Eskubide adostu bat izan zenak (ez zuen inoiz halakoa izateari utzi) errege-berrespina behar zuen azkar; horrela, komunitateari aplikatzeko lehentasunezkoa izango zen. Batik bat XVI. mendetik aurrera, bilketa garrantzitsuak egin ziren. Horietako batzuk sistematikoak izan ziren, eta balio eta interes handia zuten XIX. mendera arte beren zuzenbide propioarekin eratu eta antolatu ziren komunitateetako barne-antolamendua eta bizimodua ezagutzeko. XIX. mendean, bada, beren udal-ordenantzen antolamendu politikoaren itxura Estatuak ezarritako xedapen orokorrekin eta udal-legeekin ordezkatu zen. Orduan, ordenantzen rola erregelamenduek ordeztu zuten poliki-poliki.

Gako-hitzak: Udal-ordenantzak. Udal-zuzenbidea. Erregelamendua. Udal-legeak. Udalerria.



The Basque Territory Ordinance Law had been brewing since the 14th century to regulate spaces not governed by the Law of issued charters. It arose as a written and agreed-upon Law, being developed together with customary rights to regulate the new matters of the population entities that had created them (*anteiglesias*, *universidades* or *villas*), and other matters subject to association with groups and individuals that shared interests with them, particularly those of an economic nature. What was an agreed-upon Right (which would never lose this nature), soon required royal confirmation, which gave priority to its application in the community. In particular, starting in the 16th century, important reviews were conducted, some of which systematic, that are of great value and interest when it comes to understanding the internal organisation and way of life of the communities that were governed and organised by their own Law until the 18th century, when the political organisation aspect of its Municipal Ordinances was replaced by the general provisions and Municipal Laws imposed by the State. That was when the role of the Ordinances was gradually replaced by the Regulations.

Keywords: Municipal Ordinances. Municipal Law. Regulations. Municipal Laws. Municipality.

Sumario

I. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO ORDENANCISTA:

1.1. Su origen post-foral. 1.2. Su proceso de creación. 1.3. El valor de su confirmación real. 1.4. Su orden en la prelación de fuentes. 1.5. La recopilación de las ordenanzas municipales. 1.6. Contenido de las ordenanzas municipales. 1.7. El papel de los corregidores y jueces de residencia en la conformación del derecho vasco y navarro. 1.8. La intervención, en el Derecho local, del Consejo Real de Castilla y de las Juntas vascas, y de las Cortes y del Consejo de Navarra. II. LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LAS LEYES MUNICIPALES: LA PROGRESIVA PÉRDIDA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. 2.1. La Ley Municipal de 1870 y su respuesta guipuzcoana. 2.2. Los nuevos cambios y la Ley Municipal de 1877. III. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

El municipio ha sido la base de la organización socio-política de Vasconia peninsular, y sus gestores, los Ayuntamientos, siempre se han regulado «según sus fueros, conforme a las ordenanzas y costumbres de cada municipalidad»¹.

La ausencia, prácticamente total, de estudios del Derecho Municipal de nuestro territorio², no nos permite conocer en profundidad, ni menos comparar, el modo de creación, desarrollo y recopilación (lo que otros llaman de «codificación») del mismo.

Pero el derecho municipal no es unívoco. Ya en 1992 Lourdes Soria definió la acción del principal y primer texto legal municipal post-foral, el ordenancista, diciendo que:

«Las ordenanzas se ocupan de las relaciones entre personas privadas, de actividades públicas y de los conflictos entre lo privado y lo público. Los asuntos privados se regulan por la vía penal y se tipifican en un conjunto de delitos. Lo público se manifiesta por medio de la actuación jurisdiccional del alcalde y regimiento, y a través de la actuación gubernativa del concejo en el campo político y administrativo: por último, las ordenanzas ofrecen al administrado procedimientos legales para recurrir contra las decisiones de la autoridad municipal»³.

¹ ORTIZ DE ZÁRATE, R., *Compendio foral de la Provincia de Álava*, Bilbao: Juan El Delmás, 1858, p. 69.

² El estudio más importante, sin duda, es el realizado por SORIA SESE, L., *Derecho Municipal guipuzcoano (Categorías normativas y comportamientos sociales)*, Oñati: HAEE-IVAP, 1992.

³ *Ibid.*, p. 25.

El mismo Miguel Ángel Ladero Quesada afirmó que las ordenanzas fueron desde su origen el principal texto legal encargado de regular la actividad desarrollada en el espacio del municipio, fuese éste del carácter que fuese; y hoy son «la manifestación más continua y prolongada de la autonomía de los poderes locales» a lo largo de su historia⁴.

Pero con el tiempo ese derecho municipal basado en las ordenanzas se fue complicando, al surgir otras normas de carácter municipal que tuvieron que convivir con aquéllas. Tales fueron los autos-mandatos-edictos de buen gobierno, llamados después también bandos (dados por los alcaldes o el corregidor, en su caso, en los territorios vascos –allí donde los hubo–, o por los jueces de residencia, bajo el nombre de ordenanzas, en el navarro), y los reglamentos (que empezaron a generalizarse a partir de la creación e implantación en todo el reino de las distintas leyes municipales constitucionales), pudiendo afirmarse que la concepción que hoy se tiene (por parte de los administrativistas) de los textos normativos de carácter municipal ha variado con respecto a la concepción originaria de los mismos. Así:

Rafael Alcubilla basa la distinción entre bandos y ordenanzas en el carácter de permanencia, afirmando que cuando los bandos y reglamentos adquieren el carácter de permanentes se conocen con el nombre de Ordenanzas Municipales, utilizados como el código esencial por el que se ha de regir la conducta de cada comunidad, es decir, sirven de base al régimen municipal de cada localidad⁵.

Mientras que García Fernández Castañón, encuadra a las ordenanzas dentro de los reglamentos, y las atribuye características de la potestad reglamentaria, considerándola fuente del derecho, al igual que González-Posada, quien les reconoce fuerza de ley cuando han sido legalmente elaborados y puestas en vigor⁶. Al contrario que Alcubilla para quien las ordenanzas municipales son meros actos administrativos.

Lo que fue ley prioritaria en su aplicación frente al derecho común o general del reino, defendido incluso por Joaquín Costa (quien dedicó su esfuerzo al estudio del derecho popular, al derecho consuetudinario, y pidió en el siglo XIX que la Ley Municipal fuese brevísima para remitir todo el contenido a las ordenanzas municipales), es considerado por los administrativistas un mero

⁴ LADERO QUESADA, M. A. e I. GALÁN PARRA, Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII-XVIII), *Anales de la Universidad de Alicante-Historia Medieval*, 1 (1982), pp. 221-245, vid. p. 223.

⁵ MERCHÁN, C., *Los Ayuntamientos Constitucionales en España (1876-1924)*, Madrid: Ciencias de la Dirección, 1996, p. 122.

⁶ *Ibid.*, p. 122.

«acto administrativo». Quizás ese error se deba a que a fines del siglo XIX no se supo distinguir bien si un conjunto normativo municipal constituía un cuerpo de ordenanzas o un reglamento, pues ambos términos hemos encontrado utilizados indistintamente en unos mismos textos jurídicos.

I. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO ORDENANCISTA

1.1. Su origen post-foral

A los antiguos fueros municipales que desde 1140 (Salinas de Añana), 1180 (San Sebastián) y 1199 (Balmaseda) se fueron expandiendo por toda la geografía vasca y navarra, en base, especialmente, a dos importantes fueros de francos (Logroño-Vitoria y Jaca-Estella-San Sebastián), ya para el siglo XIV podemos documentar la creación de un nuevo derecho municipal, un derecho ordenancista (porque ordenaba la vida social y permitía administrar el conjunto de una comunidad local o municipio), siguiendo la estela marcada por las grandes ciudades, especialmente italianas, a lo largo del siglo XIII, en base a sus «estatutos».

La doctrina desarrollada por los comentaristas o postglosadores a lo largo del siglo XIV, defendió que los municipios tenían su propia jurisdicción y que su régimen jurídico procedía del Derecho Natural, lo que facultaba a los pueblos a desarrollar su propio derecho, es decir, que cada núcleo de población tenía facultad para desarrollar una potestad normativa circunscrita al ordenamiento de su propio territorio. Algo defendido también por Baldo de Ubaldi (discípulo de Bártolo de Sassoferrato) al decir que:

«un grupo humano, una población, por exigencias naturales propias, intrínsecas a su propio ser, se da a sí misma una organización jurídica. Como esa organización no es concebible sino como un complejo de normas, la misma existencia del ordenamiento justifica la de las normas. Por consiguiente, la potestad autonormativa de los municipios reside en ellos mismos, luego sus estatutos no precisan, para ser efectivos, de la autorización de un superior político»⁷.

Y ese fue un cambio fundamental para entender el valor de las ordenanzas medievales: los fueros y privilegios emanaba de la voluntad del rey o señor, pero las ordenanzas eran creadas por los propios administrados.

En la Edad Media las ordenanzas municipales se entendían como una normativa que desarrollaba y completaba el contenido del fuero y los privilegios reales anejos al mismo, siendo muy necesarias, pues regulaban temas no regula-

⁷ SORIA SESÉ. L., *Derecho Municipal*, p. 29.

dos en los fueros⁸, constituyéndose en la fuente creadora de un derecho ágil, un derecho cambiante y adaptable a un desarrollo mayor de los pueblos, un derecho mucho más propio y diferenciado que el general de los fueros (que podía aplicarse en varios municipios por igual). Y era un derecho, además, que podía ser creado incluso por aquellos municipios que no obtuvieron en su día un fuero... Al decir de Esteban Corral:

«las ordenanzas desarrollan el fuero y regulan materias más típicamente de vida social y municipal, se ocupan de la organización administrativa, policía, sanidad y vida económica. Constituyen una fuente normativa en constante producción»⁹.

Y ese nuevo derecho municipal va a ir dejando atrás el propio derecho del fuero, allí donde lo hubiere, a pesar de que aún en los siglos XVI y XVII asistimos en algunos municipios a la aplicación y vigencia del mismo, e incluso a su expansión (como es el caso de San Sebastián), teniendo ya para entonces un derecho ordenancista muy desarrollado...

Y es de señalar que ese cambio de derecho foral a derecho ordenancista va a suponer, además de un cambio de nombre, un profundo cambio de contenidos, al reducirse enormemente las materias de los derechos privado, penal y procesal (tan presentes en los fueros) para desarrollarse con plenitud y desde todos los puntos de vista el derecho político-público y el administrativo, más adelante llamado «de policía» por influencia de los administrativistas franceses del siglo XIX.

Según Miguel Ángel Ladero Quesada, «las ordenanzas Municipales son el término final de evolución de las formas medievales de derecho local»¹⁰.

En el caso de Navarra, aunque en fechas más tardías que en Castilla, también entró en crisis el derecho local de sus pueblos, y aunque se desconoce cómo evolucionaron las cosas en los distintos municipios, se puede afirmar que a fines de la Edad Media ya no se volvió a hablar de los fueros locales, ni de su renovación o confirmación, al ser ocupado su espacio jurídico por el derecho general¹¹.

⁸ PORRAS ARBOLEDAS, P. A., Las Ordenanzas Municipales: sus orígenes, contenidos y posibilidades de investigación, *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 36 (2009), pp. 19-35, vid. p. 21.

⁹ CORRAL GARCÍA, E., *Ordenanzas de los concejos castellanos. Formación, contenido y manifestaciones (siglos XIII-XVIII)*, Burgos: Talleres Gráficos Diario de Burgos, 1988.

¹⁰ LADERO QUESADA, M. A., Ordenanzas municipales y regulación de la actividad económica en Andalucía y Canarias (siglos XIV-XVII). En F. MORALES PADRÓN (coord.), *II Coloquio de Historia Canario-Americana*, Gran Canaria: Cabildo Insular, 1979, II, pp. 141-156, vid. 145.

¹¹ MONREAL ZÍA, G. y R. JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia antigua y medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 279-280.

Los viejos ordenamientos forales dieron paso a otra modalidad normativa, la de los «cotos y paramentos», más conocidos con el clásico y generalizado nombre de «Ordenanzas municipales»¹², centradas en la administración de los bienes y en la gestión urbana, y que dejaron lo que era propiamente derecho público en manos del derecho general.

1.2. Su proceso de creación

Las primeras ordenanzas municipales vascas que conocemos datan de 1310 y corresponden a la villa de San Sebastián. Pero a partir del siglo XV su número empieza a crecer, especialmente a partir de la disposición acordada por Juan II en las Cortes de Ocaña en 1422:

«Ordenamos y mandamos que todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos sean gobernados según las ordenanzas y costumbre que tienen de los alcaldes y regidores y oficiales de los tales concejos, y que las justicias no consientan que se fagan leuantamientos ni ayuntamientos contra el concejo, oficiales ni comunidad de gente para embargarles en regir y gouernar, ni a la justicia en la execución de ello. Y mandamos a las justicias y regidores procedan conforme a derecho a punir y castigar a los que lo susodicho fizieren, y guarden las ordenanças y costumbre que los concejos cerca d'esto tuuieren» (pet. 4)¹³.

En ese proceso de creación, cada vez más extendido, y donde el derecho consuetudinario se constituye en el elemento sustentador y básico de todas ellas, el derecho ordenancista surge de abajo a arriba. No es algo impuesto sino acordado por el colectivo que integra el municipio. Y ese proceso de creación es perfectamente conocido y sigue un procedimiento común en todos ellos.

Además de las ordenanzas sueltas que podían acordar por sí los cabildos¹⁴, por lo general, ante la necesidad sentida por el pueblo de regular alguna o algunas materias, o de disponer de algunas ordenanzas generales de buen gobierno, a las que atenerse en su vida comunitaria, era el concejo local abierto (batzarre) o cerrado (regimiento), según los tiempos, quien acordaba su realización y nom-

¹² Así afirma ZABALZA SEGUÍN, A., Las ordenanzas locales como fuente de estudio para la demografía navarra. En V. GOZÁLVEZ PÉREZ et alii (coords.), *Actas del II Congreso de la Asociación de Demografía Histórica (Evolución demográfica bajo los Austrias)*, Valencia: Universitat de València, 1991, III, pp. 127-133, vid. p. 128.

¹³ *Nueva Recopilación de Leyes de España* (1567), VII, I, 7; *Novísima Recopilación de las Leyes de España* (1805), VII, III, 1.

¹⁴ Como afirma P. A. PORRAS ARBOLEDAS en *Las ordenanzas Municipales*, p. 26. Señala que los cabildos municipales dictaban al año gran cantidad de ordenanzas, muchas de las cuales no tenían vocación de permanencia, y que sólo algunas de ellas pasarían al acervo normativo de la población.

braba una comisión «de expertos» y hombres buenos de la comunidad para su preparación.

Estos comisionados se reunían entre sí e iban redactando un texto normativo, teniendo en cuenta la costumbre del lugar, la nueva regulación que se quería acordar (para evitar los males que se querían corregir), los modelos de los ordenamientos de otros pueblos foráneos más o menos cercanos (pero siempre sentidos como «modélicos») y, con el tiempo, las disposiciones de carácter general, ya fuesen reales o territoriales, que no podían contrariar y consideraban, además, conveniente incluir en el texto normativo.

Una vez redactado el conjunto normativo, era presentado al concejo o regimiento, en su caso, que acordaba publicarlo, «según uso e costumbre de la tierra»: a través del pregonero o en el ofertorio de la misa mayor, desde el púlpito, por el vicario de la iglesia parroquial o alguno de sus beneficiados. Hecho lo cual, convocaban día y hora para la celebración de un concejo abierto o pleno de todos los vecinos para, tras su lectura y explicación por parte del escribano, en lengua vascongada, ser aprobado por todos o la mayor parte de los mismos.

Una vez aprobado el texto, en ese mismo concejo abierto se acordaba el nombramiento de varios procuradores o diputados para que solicitasen y obtuviesen del Rey la confirmación del cuerpo ordenancista para su aplicación en el término municipal del solicitante.

En el caso de los valles vascos y navarros, así como de las alcaldías mayores guipuzcoanas (Arería, Sayaz y Aiztondo, integradas por multitud de pequeñas localidades, pero conformantes, cada uno de ellos, de un único municipio), este acuerdo para la elaboración del cuerpo normativo, y posterior aprobación, se encauzó siempre a través de sus batzarres o juntas generales, recogiendo en ellos sus costumbres, normas e instituciones jurídicas particulares.

1.3. El valor de su confirmación real

La aprobación de las ordenanzas por parte del concejo abierto de los vecinos de la comunidad ya tenía de por sí fuerza obligatoria para los mismos, y éstos habrían de vivir en adelante conforme a las disposiciones que habían acordado entre sí. Pero su fuerza probatoria se veía enormemente mermada en caso de tener que alegar alguna de sus disposiciones en los tribunales reales si contrariaba alguna disposición de rango superior.

Para elevarlo a derecho prioritario en su aplicación frente a cualquier otro derecho general del reino, era preciso solicitar y conseguir el reconocimiento de «ley real», y eso sólo se podía hacer a través de su confirmación por parte del Rey.

Para ello los concejos abiertos comisionaban a varios diputados o procuradores a fin de que acudiesen a la Corte y presentasen el texto ante el Rey solicitando su confirmación. Y esa confirmación del texto normativo municipal se va a ir generalizando a medida que se afianza la potestad real, por influencia del Derecho Común, a partir del siglo XIII.

Las primeras ordenanzas confirmadas fueron presentadas directamente ante el Rey; pero con la creación del Consejo Real por Juan I en las Cortes de Valladolid de 1385, fue este organismo el que se encargó en adelante de recibir la solicitud, examinar el contenido del texto ordenancista, hacer sobre el mismo las declaraciones o modificaciones pertinentes, y elevarlo con su aprobación (incluyendo dichas modificaciones) a la confirmación del Rey.

En el caso de Navarra, la confirmación de sus Ordenanzas locales debió seguir más o menos el mismo proceso, tramitándose a través del Consejo Real de Navarra y siendo confirmados por el Rey navarro hasta su incorporación a Castilla en 1512. A partir de entonces, fue ya el Rey de Castilla y Navarra el confirmante, si bien debió seguir tramitándose a través del propio Consejo Real de Navarra y no del de Castilla.

También en Navarra, la confirmación real debió ser requisito imprescindible para la aplicación de las Ordenanzas, «de tal manera que de faltar la aprobación expresa no se integraban en el Derecho local vigente», como se recoge en los Cotos y paramentos de Añorbe, pequeña localidad de Valdizarbe, de 1535, a ejemplo de lo que debía ocurrir con muchos de los municipios de la Navarra media y alta¹⁵.

Para el caso de las ordenanzas de los territorios vascos, Carlos I y su madre D^a Juana establecieron en 1539 el procedimiento a seguir en la confirmación de las ordenanzas al mandar en las Cortes de Toledo que:

«cada y quando que a las justicias de las ciudades y villas pareciere que conuiene fazer algunas ordenanças para la buena gouernación, antes y primero reciban información de las partes a quien tocaren si son útiles y necesarias y co-

¹⁵ Así afirman MONREAL ZIA, G. y R. JIMENO ARANGUREN en *Textos histórico-jurídicos navarros*. II. *Historia Moderna*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, p. 358. Se dice en él que «por hacer bien a los de Añorbe hemos confirmado, como por tenor de los presentes Nos el Emperador, Reina y Rey sobredichos, a relación de los dichos Alcaldes de nuestra Corte Mayor, confirmamos, loamos y aprobamos los dichos cotos y paramentos, y aquéllos autorizamos y decretamos de nuestra autoridad y decreto real. Y en siguiente, por las mismas presentes ordenamos Nos a los dichos jurados, vecinos y concejo de Añorbe, que hayan de observar, guardar y cumplir lo contenido en los dichos cotos y paramentos según su ser y tenor, bajo las penas en ellos contenidas; toda vez [que] queremos y mandamos que lo que es tenido en los dichos cotos no haya de parar ni pare perjuicio a nuestra preeminencia y jurisdicción real, ni a los derechos de nuestro fisco».

nuenientes, y las embíen a nuestro Consejo con las contradiciones que ouiere, y las dichas ordenanças, para que allí se prouea lo que se deua mandar guardar o confirmar» (pet. 33)¹⁶.

A partir de entonces, las ordenanzas enviadas por los pueblos al Consejo para su confirmación fueron remitidas por éste al corregidor para que indagase en el territorio sobre la conveniencia o no de su aplicación, y remitiese su informe y parecer personal al Consejo para su confirmación.

Años más tarde, el 2 de marzo de 1610, Felipe III, a consulta del Consejo, completó el proceso confirmatorio al ordenar que todas las ordenanzas municipales que llegasen al Consejo para su confirmación se viesen en cualquiera de las Salas de Justicia del Consejo, «conforme al estilo» que se había tenido hasta entonces¹⁷.

Y cuando en 1633 Felipe IV ordenó desde Madrid que las ordenanzas que no estuviesen confirmadas no se ejecutasen¹⁸, se inició un movimiento bastante intenso en los pueblos para actualizar y recopilar sus ordenanzas a fin de remitirlas al Consejo para obtener su confirmación real.

El proceso confirmatorio se mantendrá en el tiempo. Y en 1747 se ordenó que se aplicaran también a las Salas de Justicia los pleitos de aprobación de las ordenanzas, ordenando que los escribanos de cámara y relatores llevasen a las mismas Salas (y no a las de Gobierno) las peticiones, expedientes y pleitos referentes a ellas¹⁹.

Un año más tarde, en 1748, se ordenó, además, que, vistas y determinadas las ordenanzas presentadas, si el Consejo resolviese enmendar o limitar alguna de ellas informasen de nuevo los relatores, según lo determinado, sin excusa ni dilación alguna; y una vez hecho aquello se entregasen a la Escribanía de Cámara correspondiente para que por ella se formase un despacho de aprobación, poniendo (en lugar de las enmendadas o restringidas) las extendidas por el relator, excluyéndose enteramente las no aprobadas²⁰.

¹⁶ *Nueva Recopilación de Leyes de España*, VII, I, 7; *Novísima Recopilación de las Leyes de España* (1805), VII, III, 1.

¹⁷ *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 7.

¹⁸ «Por quanto unas de las cosas que más ha acabado el ganado a los peguxaleros y ganaderos pobres es el rigor con que se executan las penas de ordenanças, mandamos no puedan ser condenados en ellas si no es estando confirmadas por los del nuestro Consejo». *Nueva Recopilación de Leyes del Reyno*, VII, I, 13; *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 6.

¹⁹ Capítulo 2 del auto Acordado del Consejo de 18 de enero de 1747 (*Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 7, n. 3).

²⁰ Por auto de 3 de febrero de 1748 (*Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 7, n. 4).

1.4. Su orden en la prelación de fuentes

La importante labor desarrollada por los comentaristas italianos del siglo XIV para vincular el derecho estatutario de los municipios italianos con el Derecho Común tuvo un inmediato reflejo en nuestra regulación ordenancista, al consagrar aquel derecho propio municipal y hacer de él un derecho prioritario frente al derecho general, bajo el axioma: *ubi cesat statutum habet locum ius civile* (donde termina el estatuto o derecho propio tiene lugar el derecho civil o general). El derecho general se convertía así en complemento del estatuto propio, local o municipal confirmado.

Cuando en 1348 Alfonso XI confirmó el orden de prelación de fuentes del Ordenamiento aprobado en las Cortes de Alcalá de Henares se dejó bien claro que en adelante se daría preferencia a la aplicación del derecho general o real frente a los derechos propios o forales. Y dentro de esos derechos propios o forales se englobaban los derechos municipales, así como los señoriales.

Por ello, una vez obtenida la confirmación real, las ordenanzas municipales alcanzaban rango de ley real, y con dicho carácter de «real» (y no dejando por ello de ser «derecho propio»), bajo el axioma citado su aplicación se anteponía en el municipio a la aplicación de cualquiera otra ley del reino. No olvidemos que estaba en manos del Rey su aceptación, modificación o rechazo.

Y aunque las Leyes de Toro de 1505 confesaran en su Ley I que «dicha ley [de prelación] no se guarda, ni executa enteramente como debía», no hemos encontrado, antes ni después de 1505, ningún caso en el que no se aplicasen con preferencia las ordenanzas confirmadas.

1.5. La recopilación de las ordenanzas municipales

A semejanza de lo que ocurrió en el derecho general, al ir surgiendo las ordenanzas municipales según las necesidades socio-políticas o económicas de los pueblos, los concejos dispusieron (al menos en su primera época) de un conjunto de ordenanzas ciertamente caótico y sin apenas orden ni conexión de unas con otras. Y a semejanza, también, de lo que ocurrió en el derecho general, ya para fines del siglo XV algunos pueblos que disponían de variada normativa fueron recopilando, por diversas razones, en un único texto ordenancista.

Pero fueron los Reyes Católicos los que más trabajaron para ordenar la vida municipal, ordenando la creación de casas concejiles en los pueblos, como base de los ayuntamientos y concejos, «para entender en las cosas complideras

a la república que han de gobernar» (Cortes de Toledo de 1480)²¹, y la recopilación o puesta por escrito de las ordenanzas municipales en un único corpus normativo.

Ello explica que a partir del siglo XVI los distintos municipios recopilasen sus derechos locales, algunos asumiendo en la tarea la forma cronológica, fácilmente diferenciadas unas de otras, y otros elaborando unos complejos cuadernos ordenancistas, con una más que acertada organización sistemática en títulos y artículos o capítulos.

No obstante, la variedad de posibilidades a la hora de proceder a la recopilación fue tal que unos concejos (la mayoría) se interesaron por recopilar el material relativo a la policía rural, otros a lo concerniente a los propios del concejo. Pero en general se puede afirmar que el conjunto de ordenanzas recopilado muestra un aspecto muy diferente, no pudiendo hablarse (como se hace en el caso de los fueros) de la existencia de «familias de ordenanzas»²², aunque fuese frecuente el intercambio de ordenanzas de unos pueblos y otros, tanto más frecuente cuanto más nos adentremos en época Moderna.

En todo caso, dichas recopilaciones se hacían, por lo general, por encargo del concejo o *batzarre* a una comisión de vecinos, los cuales recogían en el corpus todo o la mayor parte de su derecho vigente, pudiendo quedar algunas disposiciones fuera de la recopilación, consciente o inconscientemente. Dichas recopilaciones eran sometidas a la confirmación real que, siguiendo el procedimiento establecido y analizado, podían recibir dicha sanción, consolidando jurídicamente el derecho recopilado, con o sin declaración o enmienda real (en el caso de Deva, las ordenanzas de 1394 se usaron en la villa sin dicha confirmación, y al ser recopiladas en su integridad y solicitar su confirmación en 1536 muchas de ellas vieron condicionada dicha confirmación al cumplimiento de las declaraciones o modificaciones hechas por el Consejo-Rey a las mismas).

Pero a medida que avance el tiempo y las Ordenanzas Municipales se consoliden, éstas tendrán que compartir espacio de actuación para el gobierno del municipio con otras disposiciones emanadas de la autoridad provincial o la general del reino.

²¹ Se recogió en *Nueva Recopilación de Leyes de España*, VII, I, 1 y en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, II, 1.

²² Coincidimos en ello con PORRAS ARBOLEDAS, P. A., *Las Ordenanzas Municipales*, p. 27.

1.6. Contenido de las ordenanzas municipales

Las ordenanzas cubrían campos jurídicos más reducidos que los propios fueros, pues apenas trataron materias de derecho civil, penal o procesal. No obstante, regularon al detalle los procedimientos y ámbitos de actuación de las autoridades locales, la forma de nombrar o elegir a los oficiales municipales y la organización de muchos aspectos de la actividad económica agraria, artesanal o mercantil, así como lo tocante a la fiscalidad municipal.

Como ya señalaron Miguel Ángel Ladero Quesada e Isabel Galán Parra, las ordenanzas locales interesan al historiador porque se refieren a los aspectos más variados de la vida y permiten:

«establecer paralelismos y líneas evolutivas o situaciones de conjunto, pero también profundizar en el conocimiento de las comunidades locales, de sus manifestaciones vitales y de sus formas de organización durante varios siglos, analizando, es cierto, más las estructuras y los fenómenos de larga duración que no las coyunturas, acontecimientos concretos e, incluso, tendencias, que tienen una cabida mucho menor, muy escasa, en este tipo de fuente documental»²³.

Al responder a un derecho propio de cada municipio, las ordenanzas municipales abordan todo tipo de materias. Se empezó por regular aspectos muy concretos de la vida municipal, no contemplados en los fueros o generadores de una cierta problemática que había que resolver y prever sin esperar a que se generase la costumbre. La costumbre está sometida a continuo cambio, es insegura y no tiene por qué ser conocida por el «foraño». La ordenanza, por el contrario, está escrita, es clara y su disposición estable en el tiempo, y puede regular mejor las actividades en las que están implicados «otros».

Pero a medida que los municipios maduraban fueron regulando cada vez más su vida en comunidad a través de normas escritas, estables y fijas, que iban dejando cada vez menor espacio, en la vida pública, al derecho consuetudinario. Así, varias van a ser las problemáticas más generalizadas que se intentaron regular:

1º. La organización y el funcionamiento del concejo:

Conforma, por lo general, la parte primera y más desarrollada del cuerpo ordenancista, al ser fundamental controlar el buen funcionamiento del órgano de gobierno de los pueblos. Se abordan en él la designación de los cargos y composición del regimiento; los requisitos y condiciones personales exigidas para

²³ LADERO QUESADA, M. A. e I. GALÁN PARRA, *Las ordenanzas locales*, pp. 225-226.

ser electores y elegibles (millares, hidalguía, saber leer y escribir, etc.); el funcionamiento interno del cabildo (reuniones, deliberaciones, toma de acuerdos); la administración de la justicia por el alcalde ordinario (audiencias –cuándo y dónde–, procedimiento a seguir, cumplimiento de la sentencia, etc.); y la acción de los demás oficios públicos (fieles, regidores, jurados, prebostes, mayordomos bolseros, veedores de cuentas, procuradores síndicos, alguaciles, montañeros, carceleros, etc.).

2º. La vida vecinal:

La adquisición de la vecindad y sus condiciones (hidalguía); la prohibición a las mujeres para vivir solas; el control a la asistencia a bodas, bautizos o mortuorios; la prohibición de hacer llantos y lutos por los difuntos, etc.

3º. El uso y aprovechamiento de los bienes comunes y de propios, así como la fiscalidad:

La fijación de las rentas y derechos municipales (especialmente los arbitrios, a partir del siglo XIX); las multas y su distribución; el arrendamiento de los bienes de propios (molinos, canteras, ferrerías, castañales, etc.); y el aprovechamiento pacífico de los comunales (especialmente el pasto de sus montes y seles, o la leña y madera de su masa forestal); etc.

4º. La policía rural:

La protección de las heredades labrantías, huertas, viñas o manzanales frente al ganado suelto; la regulación del pasto y prendarias del ganado en montes y jarales recién cortados; el control y regulación del buen aprovechamiento forestal; la rozadura de tierras; la apertura de canteras; la regulación de la plantación por particulares en tierras del concejo (*ondacilleguis*); la limpieza de veredas y caminos (generalmente a través del *auzo-lan*); etc.

5º. La policía urbana:

La edificación de las casas y caserías (que con el tiempo dará lugar a ordenanzas específicas, distintas a las generales o «de buen gobierno»); la limpieza de las calles, plazas y fuentes; el control de la cría de animales en zona urbana; la introducción de las cañerías para el suministro del agua y limpieza de las aguas negras (a partir, sobre todo, del siglo XX); el control de la apertura y funcionamiento de los establecimientos públicos (tabernas, mesones y sidrerías, y a partir del siglo XIX chocolaterías, cafeterías y casinos); etc.

6º. El abastecimiento público:

La prohibición de exportar los productos forestales propios; la fijación de los precios o aforo de los productos a vender; las obligaciones y condiciones de los obligados de la carne, aceite o vino; el proteccionismo sobre la sidra de los

vecinos intramurales; la regulación de la pesca y venta del pescado; la regulación de la producción y venta del pan; el control de los pesos y medidas; etc.

7º. El comercio y el consumo urbano:

La regulación de las ferias y mercados; la venta de los productos en mesones o posadas, tiendas o casas y otros lugares especiales; la regulación de la reventa de productos de consumo; etc.

8º. O la actividad artesanal e industrial:

La regulación de la actividad de tejerías, molinos o ferrerías; la fijación de salarios de oficiales (carpinteros, canteros o albañiles) y peones-labradores (la mitad en el caso de las mujeres); etc.

Y hemos de señalar que en toda regulación ordenancista la estructura es muy similar: responde a un acuerdo tomado en comunidad (de vecinos o regimiento), se introduce por los verbos «ordenamos y mandamos», y se impone una conducta o se prohíbe otra, siendo acompañada, por lo general, por la asignación de una pena al contraventor, ya sea pecuniaria o penal (carcelaria, destierro, etc.), con resarcimiento del daño causado en propiedades y bienes a tasación, en su caso, de dos peritos o buenos hombres. La pena pecuniaria o multa se dividía, por lo general en tres partes: una para la cámara real, otra para el acusador (si lo hubiere) o para arreglo de calzadas o necesidades del concejo, y la tercera para el juez que lo sentenciare.

Y en todo ese proceso de creación ordenancista creemos, con Pedro A. Porras²⁴, que sus contenidos fueron aligerándose progresivamente desde que a mediados del siglo XIII la Monarquía decidió intervenir cada vez más en los ámbitos jurídicos que estimaba que le eran pertinentes, desposeyendo progresivamente a los municipios de la capacidad de legislar fuera de la temática más cercana a sus competencias. Por ello el derecho municipal irá circunscribiéndose a tres grandes esferas en las que, a grandes rasgos, ha continuado desempeñando sus actividades hasta la fecha, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Gobernación, y sus delegadas Diputaciones Provinciales, para centralizar (a partir de su creación en el siglo XIX) dichas competencias.

Tales esferas han sido: la organización administrativa del municipio, la policía urbana y la policía rural; pasando estas dos últimas materias a ser preferentes en los reglamentos que se generalizan ya para finales del siglo XIX, disminuyendo mucho la primera, al pasar a ser regulado su contenido por las distintas leyes municipales que se empezaron a generalizar en la España constitucional.

²⁴ Las Ordenanzas Municipales, p. 27.

1.7. El papel de los corregidores y jueces de residencia en la conformación del derecho vasco y navarro

En Vizcaya y Guipúzcoa, como juez de residencia y delegado del Rey, la inspección superior de los municipios recayó, prácticamente desde su origen, en manos del corregidor. No así en Álava, que no contó con dicha figura, y su papel inspector recayó en diversos jueces de residencia; ni en Navarra, donde fueron los comisionados especiales y jueces también de residencia quienes ejercieron, de hecho, dicho papel inspector (y creador) de derecho municipal para sus pueblos y municipios.

Fue a partir de la Pragmática e Instrucción dada en Sevilla el 9 de junio de 1500 cuando los corregidores pasaron a asumir el control efectivo del gobierno de las ciudades y de los pueblos insertos en su corregimiento. Por ella, los Reyes Católicos invistieron al corregidor con competencias gubernativas y administrativas (además de las judiciales) en el ejercicio de sus funciones.

En su aspecto gubernativo, el corregidor ejercería una labor unificadora y apaciguadora de los respectivos concejos, sometidos desde el siglo XV a fuertes tensiones internas, subordinando con ello la autonomía local al poder del alto funcionario, quien se erigió en el máximo responsable del mantenimiento del orden público urbano. Y en su aspecto administrativo, el corregidor pasaría a ser el responsable último de la buena administración de los pueblos de su corregimiento, visitando los mismos al comienzo de su cargo, supervisando sus cuentas, disponiendo que tuviesen arcas en que guardar sus escrituras y ordenanzas²⁵, y dictando, en su caso, autos de buen gobierno.

Pero al corregidor se le asignó también, en dicha pragmática, la supervisión de las ordenanzas vigentes en la jurisdicción de su corregimiento y, con ello, la capacidad de enmendar o anular, y de hacer nuevas con acuerdo de los regimientos, para ser examinadas y aprobadas por la Corona, al decir que:

«Los corregidores vean las ordenanzas de la ciudad o villa o partido que fueren a su cargo, y las que fueren buenas las guardará y hará guardar; y si viesen que algunas ordenanzas se deben deshacer o enmendar, las harán de nuevo con acuerdo del regimiento, mirando mucho en las que tocaren a la elección de los oficios, para que se elijan justamente y sin parcialidad; y así mismo las que conciernen al bien común, así en que los menestrales y otros oficiales usen de sus oficios bien y fielmente, sin fraude alguno, como en que la tierra sea bien abastecida de carnes y pescados y otros mantenimientos a razonables precios; y que las calles y carreras y carnicerías estén limpias, y las salidas del lugar estén

²⁵ *Nueva Recopilación de Leyes de España*, III, VI, 15.

asimismo limpias y desocupadas. Y las ordenanzas que así enmendaren o de nuevo hicieren envíen a Nos el traslado de ellas, para que Nos las mandemos ver y proveer sobre ello»²⁶.

Esa disposición, que para algún autor supone la derogación para siempre de la potestad que el municipio medieval tenía para la formación autónoma de sus ordenanzas²⁷, lo que en Guipúzcoa supuso fue el que fuese el corregidor el destinatario de las reales provisiones de diligencias emitidas por el Consejo Real (cuando recibía nuevas ordenanzas a confirmar) para que averiguase la conveniencia o no de su aprobación, como requisito necesario para su confirmación real.

Y lo que los corregidores, en el ejercicio de sus funciones, también hicieron fue dictar mandatos o autos de buen gobierno para regular aspectos no regulados en la vida municipal, y orientar la modificación de ciertas normas existentes para adecuar sus contenidos a la sociedad de la época. Al decir de Ricardo Anguita, a partir de la creación y consolidación de la figura del corregidor se va a poder observar:

«el establecimiento a su cargo de una serie de diversos servicios de carácter público, y especialmente por la implantación de aquellas materias policiales que, caso de los abastos y la limpieza pública, habrán de propiciar una significativa mejora de la vida urbana. La aparición de la figura del corregidor conllevó la experimentación, por parte de la Policía, de una evolución que, absolutamente desconocida en época medieval, tuvo como principal intención el procurar una mayor comodidad y una mejor salubridad para las ciudades; proceso que alcanza su culminación con el ambicioso proyecto de mejora urbana que promueve la ciudad ilustrada»²⁸.

Y al decir de Juan Beneyto Pérez:

«los Capítulos de corregidores sistematizan y estabilizan un régimen jurídico y ético. Los corregidores ven ahí marcada su competencia: deberán cuidar de que la tierra esté bien abastecida de carnes y pescados y de otros mantenimientos, a precios razonables; es decir, toda la policía de abastos y mercados. Igualmente cargan sobre sí la tarea edilicia: que las calles y carreras estén limpias... También se ocupan de los muros, las cercas, los puentes, los pontones, las cavas y

²⁶ Cap. 17 de dicha Pragmática (*Nueva Recopilación de Leyes de España*, III, VI, 14; *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 3). CASTILLO DE BOVADILLA, J., *Política para corregidores y señores de vasallos* (1597), Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

²⁷ ANGUIITA CANTERO, R., *Ordenanza y Policía Urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, Granada: Universidad. Junta de Andalucía, Consejería de Cultura. Monográfica Arte y Arqueología, 1997, p. 61.

²⁸ *Ibid.*, p. 60.

las alcantarillas. La entera labor urbanística y edilicia queda bajo la vigilancia de los corregidores y asistentes...²⁹».

Esa labor de vigilancia, inspección e intervención del corregidor se va a extender también a nuestro territorio; incluso va a poder intervenir con sus autos en la creación o modificación de cierto derecho municipal.

En el siglo XVIII se insistirá en el valor de las ordenanzas como ordenamiento regulador de la vida municipal y se recordará al corregidor su obligación de vigilar su disposición y modificación, en su caso, al decir que:

«No hay gobierno sin leyes: son las leyes el cimiento del gobierno. Por esta razón conservan los pueblos la facultad de hacer ordenanzas para su gobierno. Pues si bien no la tienen para hacer leyes que obliguen generalmente a todos, por ser ésta regalía peculiar del príncipe, pueden, no obstante, establecer estatutos con que se gobiernen. En España no sólo gozan los pueblos de estas facultades, pero aún se les manda hagan ordenanzas para su régimen y se les previene a los corregidores vean las de la población a que son provistos, hagan enmendarlas, si apreciare necesario, o que se formen otras de nuevo»³⁰.

Se ordenará, incluso, por decreto de 4 de octubre de 1748, que en todas las ordenanzas que conformasen los pueblos del reino en lo sucesivo para su mejor administración y gobierno, de cualquier calidad y condición que fuesen, sin excepción de las de los gremios, se pusiese (y así se entendiese en la aprobación que de ellas se hiciese) la aplicación de las penas a la cámara y fisco real en la parte correspondiente; y que en las ordenanzas que estuviesen ya aprobadas se dividiesen las penas en cuatro partes, aplicando, al menos una de ellas, a dicha cámara³¹.

Por todo ello, habremos de esperar al siglo XVIII para ver una intervención ordenancista del corregidor a gran escala, en Guipúzcoa (previa expresa comisión real), por la cual el corregidor Don Pedro Cano y Mucientes dispuso en 1756, para todos los municipios de Guipúzcoa una serie de 41 providencias sobre materias generales y 14 referentes a montes (menos para San Sebastián, para la que dictó 92 providencias generales, 13 en materia de arbitrios y 17 en materia de montes; y para Pasajes, para la que dictó otras providencias especia-

²⁹ BENEYTO PÉREZ, J., *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, p. 378 [cit. ANGUIA, R., *Ordenanza y Policía Urbana*, p. 60].

³⁰ SANTAYANA BUSTILLO, L., *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, p. 37. «Cap. IV: De las Ordenanzas de los pueblos y facultad que tienen de hacer sus ayuntamientos, privilegios de que gozan éstos, sus regidores y demás obligaciones de su oficio» [cit. ANGUIA, R., *Ordenanza y Policía Urbana*, pp. 60-61, n. 3].

³¹ *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 6, n. 2.

les, que después sus vecinos las transformaron en 21 ordenanzas municipales). Don Pedro marcó, incluso, las líneas generales que habrían de seguir los pueblos a la hora de presentar sus cuentas municipales³².

Esa tarea reformadora del ámbito municipal llevará al Consejo a declarar por auto acordado, en 1756, que en adelante las nuevas ordenanzas se hiciesen por los corregidores con acuerdo de sus alcaldes mayores, y se llevasen después a los Ayuntamientos para que, con citación del síndico procurador general, se añadiesen o pusiesen los reparos que creyesen convenientes; hecho lo cual se remitiesen a las respectivas Audiencias para que, oyendo al Fiscal, las pasasen con su informe al Consejo para su aprobación y confirmación real; procediendo en todo de oficio, sin generar gasto alguno a los pueblos³³. Pero no hemos visto su aplicación en las ordenanzas guipuzcoanas, y dudamos de su aplicación en los municipios del reino.

Quizás por ello, en 1788 se atemperó el auto y se encomendó a los corregidores el cuidado

«de la puntual observancia de las ordenanzas respectivas de las ciudades y ayuntamientos. Si contemplaren conveniente o necesario al bien común hacer algunas nuevas o enmendar las antiguas lo tratarán con el ayuntamiento, diputados y personeros del común y darán cuenta con su dictamen al Consejo para que se tome la providencia conveniente»³⁴.

1.8. La intervención, en el Derecho local, del Consejo Real de Castilla, de las Juntas vascas y de las Cortes de Navarra

Los municipios vascos y navarros gozaron de una amplia autonomía a la hora de elaborar sus ordenanzas municipales, y las únicas instituciones ajenas a los mismos que intervenían en su constitución eran (además del corregidor) las Juntas Generales y el Consejo Real de Castilla en los territorios vascos, y las Cortes y el Consejo de Navarra para los municipios navarros.

En el caso de las Juntas, la proliferación e interés de las ordenanzas municipales ya para el siglo XVII hizo que las Juntas guipuzcoanas, reunidas en San Sebastián el 28 de abril de 1670, pidiesen a sus pueblos que antes de remitir las ordenanzas al Consejo para su confirmación las remitiesen a las propias Juntas

³² AYERBE IRIBAR, M^a. R., Don Pedro Cano y Mucientes y la reforma hacendística en los municipios de Guipúzcoa (1754-1758), *BRSBAP*, LXXVI, 2020, 225-321.

³³ *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 7, n. 5.

³⁴ Cap. 65 de la Instrucción de corregidores inserta en la cédula de 15 de mayo de 1788 (*Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, Ley 3, n. 1).

para examinar si había en ellas alguna disposición que contrariase las disposiciones de la Provincia, en un intento de evitar futuras tensiones o pleitos de competencias. Decía el acuerdo foral:

«Este día, considerando la Junta que en las rrepúblicas y comunidades de su distrito se hazían algunas ordenanzas munizipales, con cuya confirmación por Su Magestad concedida³⁵ sin dar a entender a la Provincia el contenimiento de la tal hordenanza, y porque sus disposiciones en algún modo o en esto venían a oponerse a los fueros, previlexios y ordenanzas d'esta Provinzia, acordó y decretó la Junta que de aquí en adelante perpetuamente que, al tiempo y quando las dichas comunidades del distrito d'esta Provincia hizieren alguna ordenanza munizipal para su gobierno, antes que ocurran por su confirmación a Su Magestad tengan obligación las dichas comunidades de ocurrir, con copias feazientes, a las Juntas Generales para que, exsaminándolas por ella, rresuelva lo que fuere de su conservación con vista de los fueros que tiene»³⁶.

Las Juntas pidieron, incluso, que se integrasen en los cuerpos normativos municipales algunas disposiciones aprobadas por ellas para todos los pueblos de la Provincia (tales como la exigencia de la hidalguía para el vecindamiento, el saber leer y escribir para ejercer determinados cargos públicos, o la prohibición de acudir a misas nuevas, bodas, bateos o mortuorios más allá de los parientes de tercer grado); las cuales, siendo de iniciativa provincial, pasaron a formar parte de muchos de los ordenamientos municipales.

Pero la preocupación de las Juntas guipuzcoanas por defender la buena marcha de la vida municipal no va a parar ahí. En las Juntas Generales de 1649 se establecieron, en forma de ordenanza provincial, disposiciones prohibitivas para la obtención de cargos municipales. En las de 1709 se hicieron otras declaraciones sobre la capacidad para ser concejales. Y en las de 1754 se acordó la inversión por los ayuntamientos, en atenciones de los pueblos, de una parte de las rentas de propios, arbitrios y sisas, disponiéndose también que se llevase a las Juntas todos los años testimonio en el que constaran el importe total de los ingresos municipales y la aplicación de la cuota marcada para puentes, calzadas y caminos vecinales, el cual, una vez confirmado, constituiría un capítulo foral. Y se darán otros varios acuerdos de Juntas relativos a la parte orgánica de los ayuntamientos³⁷.

Pero fue en 1871 cuando las Juntas guipuzcoanas se posicionaron más directamente, si cabe, en la defensa de sus municipios y su régimen ordenancista

³⁵ El texto dice en su lugar «contenida».

³⁶ JG San Sebastián, 8ª Junta, 28 de abril de 1670, fol. 19 rº.

³⁷ Así se dice en la introducción de la llamada «Ordenanza Municipal de Guipúzcoa» aprobada por la Junta General de Motrico en 1871 y confirmada por el Rey el 30 de abril de 1872 [Impr. en la Imprenta de la Provincia, Tolosa, 1872. 51 pp].

al elaborar una «Ordenanza Municipal de Guipúzcoa» en la Junta General de Motrico de aquel año, que sería aprobada por real resolución el 30 de abril de 1872, en un intento de mantener y salvaguardar la independencia de sus municipios frente a la Ley Municipal estatal de 1870.

El Consejo Real de Castilla o «de Justicia», por su parte, creado por Juan I en las Cortes de Valladolid de 1385, extendía su ámbito jurisdiccional a toda la Corona de Castilla. Desde su constitución en el siglo XIV fue ampliando sus competencias, actuando en nombre del Rey recibiendo, examinando y declarando las ordenanzas remitidas por los pueblos para su confirmación, o preparando los textos normativos que, suscritos por el Rey, daban lugar a las reales provisiones³⁸.

Pero el Consejo Real de Castilla creará también importantes autos acordados que afectarán a todos los municipios del reino. Es el caso del auto acordado del Consejo el 5 de mayo de 1766 (tras consultar con el Rey Carlos III), en que se ordenaba la creación de las figuras del diputado del común y síndico personero para controlar el manejo del abasto de los pueblos, facilitando su tráfico y comercio, y precaver con tiempo, por medios legales, todo posible desorden³⁹. Y aunque Guipúzcoa intentó que no se entendiese con ella su contenido, no lo pudo conseguir y ambas figuras fueron introduciéndose en las posteriores ordenanzas municipales de los pueblos.

En el caso de Navarra, podemos afirmar que el intervencionismo de las Instituciones del Reino fue más fuerte que en los tres Territorios Vascos. En el Viejo Reino, fueron las Cortes de Pamplona de 1547 las que, en su intento de intervenir directamente en la conformación de las ordenanzas municipales y el gobierno de los pueblos navarros (conocidas como *Ordenanzas Viejas*⁴⁰), queriendo homogeneizar o simplificar la gran variedad de normas ordenancistas existentes en el Reino y para el «bien universal y buena gobernación de los pueblos», presentaron al Rey un «quaderno de capítulos y ordenanzas tocantes

³⁸ Sirva de ejemplo la real provisión dada en El Pardo el 3 de marzo de 1769 regulando la caza y pesca en todos los pueblos del reino, cuyo contenido pasará a algunas ordenanzas municipales [AM Itxaso, 0077-005, fols. 44 r^o-57 r^o. (1754-1829)].

³⁹ Dicho auto fue recogido en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, XVIII, I. Ambas figuras fueron creadas «para evitar a los pueblos todas las vexaciones que por mala administración o régimen de los concejales padezcan en los abastos, y que el todo del vecindario sepa cómo se manejan, y pueda discurrir en el modo más útil del surtimiento común, que siempre debe aspirar a favorecer la libertad del comercio de los abastos, para facilitar la concurrencia de los vendedores, y a libertarles de imposiciones y arbitrios en la forma posible».

⁴⁰ Desglosadas por ALLI ARANGUREN, J. C. en Las Cortes de Navarra y el Derecho municipal. En R. JIMENO ARANGUREN (ed.), *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 667-669.

al regimiento del dicho reino y pueblos d'él», que fue informado por el Virrey Don Luis de Velasco, examinado por el Regente y Oidores del Consejo Real de Navarra y confirmado, finalmente, por Carlos I «para que los alcaldes, jurados y otros oficiales que entienden en la gobernación de los pueblos del dicho nuestro Reino tengan más claridad de lo que han de hacer en sus cargos y oficios».

Así se dedicó los Títulos VIII-XII del Libro I de la *Recopilación de Chavier* a regular la vida municipal de los pueblos, mandando jurar y hacer leer las ordenanzas a los alcaldes y regidores antes de usar de sus oficios⁴¹, y se recogió la petición y acuerdo íntegramente en la *Novísima Recopilación de Joaquín de Elizondo* de 1735 (I, X, 20)⁴². A través de su lectura podemos coincidir con la opinión de Gregorio Monreal Zia y Roldán Jimeno Aranguren al decir que:

«El pedimiento de los Tres Estados consignaba normas básicas sobre el modo de proceder y las funciones de los alcaldes, regidores y otros oficiales de los pueblos navarros. Se trata de una ordenación que muestra la voluntad decidida de las Cortes por regular el gobierno de los municipios, una constante hasta la desaparición del Reino en el siglo XIX» (1841)⁴³,

en que pasará dicha regulación a manos de la Diputación de Navarra.

A lo largo de su extenso capitulado (35 capítulos), la *Recopilación de Elizondo* va desgranando las instrucciones que se dan a los pueblos, a modo de ordenanzas, para que «valgan por instrucción y orden para todas las ciudades, villas y lugares de este Reino», cesando al punto las ordenanzas dadas por los comisarios y jueces de residencia (lo que en los Territorios Vascos llamamos autos de Buen Gobierno), y eximiendo de su cumplimiento expresamente a los lugares pequeños donde no hubiere alcalde ni escribano, ni bienes de propios de qué dar cuenta, «por evitar la vexación que podrían recibir sin provecho alguno, si no fuere a pidimiento de algún vecino particular del tal pueblo, y pareciendo por información que lo han de menester, como está dicho».

Se respetaban así mismo, los privilegios particulares y acuerdos suscritos con el Rey por los pueblos, «en quanto fueren justos y lícitos y razonables,

⁴¹ Ley 22, capítulo. I. Recientemente ha sido publicada por JIMENO ARANGUREN, R. y M. LIZARRAGA RADA de la mano de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 347-403.

⁴² *Ibidem*, Joaquín de, *Novísima Recopilación de las Leyes del Reino de Navarra, hechas en sus Cortes Generales desde el año 1512 hasta el de 1716 inclusive*, I, X, 20. Se ha utilizado la edición hecha de la misma por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia (FED-HAV), el año 2009, de la mano de A. ZUBIRI JAURRIETA, I, pp. 698-704. pp.

Se halla publicada, asimismo, por MONREAL ZIA, G. y R. JIMENO ARANGUREN en *Textos histórico-jurídicos navarros*, I, doc. 77, pp. 362-371.

⁴³ Así afirman MONREAL ZIA, G. y R. JIMENO ARANGUREN en *Textos histórico-jurídicos navarros*, II, p. 358.

usados y guardados»..., así como «las loables costumbres que huviere en los pueblos, en lo que toca a su política y gobernación», ordenando que les fuesen «observadas y guardadas».

Esta declaración final eximía, en suma, de la aplicación de estas ordenanzas, a los pueblos en los que fuesen contra sus fueros y privilegios particulares, por lo que –al decir de los autores citados– la mayor parte de las ordenanzas municipales navarras continuaron elaborándose sin tener en cuenta las directrices marcadas por las Cortes.

Por ello, abundan, aún después de 1547, las ordenanzas parciales, reguladoras de sólo algunos de los aspectos de la vida social de los pueblos, con normas que respondían a la resolución de algunos problemas suscitados. Tales fueron, entre otras las ordenanzas de 1556 (limitando gastos en bateos, bodas, misas nuevas o funerales), 1604 (obligando a los ayuntamientos a presentar sus cuentas al Consejo), 1724-1726 (sustituyendo el concejo abierto por la Junta de Veintena) o 1817-1818 (estableciendo las Juntas de Quincena y Oncena para pueblos de 80 y 50 vecinos, con las mismas facultades que el concejo).

Tampoco, al parecer, las ordenanzas generales se sujetaron en el futuro a las disposiciones marcadas por las Cortes en 1547, que «abarcan hasta los asuntos más nimios de la organización político-administrativa y socio-económica, así como religioso-culturales de la localidad».

Y es de señalar, que dichas ordenanzas tampoco fueron cumplidas por los propios jueces de residencia, los cuales, excusándose en ellas, condenaban a los pueblos pequeños por no tener bolsero, libro de concejo o archivo (como exigían las ordenanzas a los pueblos grandes),

«debiendo tener consideración a que las Ordenanzas del Reino que hablan sobre las cosas sobredichas y otras algunas, no se pueden guardar en los pueblos pequeños, donde tienen pocos propios, en especial que en los más de ellos no hai escrivanos para tener essa cuenta, y los oficiales no saben escribir, y se rigen por huesca sin libro, y dan las cuentas públicamente en concejo pleno».

A causa de las numerosas quejas elevadas por ello por los pueblos, las Cortes de Pamplona de 1556 solicitaron al Rey el reparo de tales agravios⁴⁴, prohibiendo que en adelante dichos jueces diesen nuevas ordenanzas a los pueblos (a modo de autos de buen gobierno)⁴⁵.

No por ello dejarán las Cortes de proteger el derecho de los pueblos a elaborar sus propias ordenanzas particulares, dejándolos «en su libertad y dere-

⁴⁴ Así se recoge en ELIZONDO, J., *Novíssima Recopilación*, I, XII, 5, pp. 796-797.

⁴⁵ *Ibid.*, Ley 6, pp. 797-799, y en concreto en esta última página.

cho de hacer para en adelante cotos, paramentos y ordenanzas para su buen gobierno», atajar los excesos que se cometieren, «y añadir en ellas nuevas fuerzas y remedios peculiares en cada lugar que, según sus usos y costumbres, fuesen necesarios y convenientes», por «ser muy conforme a lo que por fuero estaba ordenado», asegurando que, «presentándolas en el Consejo, si fueren dignas de confirmación se confirmarán y serán observadas con mayor rigor, por lo que interessará cada pueblo en el provecho y útil suyo». Así lo pidió el Reino al Rey en las Cortes de Corella, y así lo dispuso Carlos II en 1695⁴⁶.

Pero al decir de Juan Cruz Alli, a partir de las Ordenanzas de las Cortes de 1547 también el Consejo Real navarro legisló en materia municipal a través de sus Ordenanzas. Especialmente notables fueron las de 1622, en cuyo Libro IV (fols. 318-495) sobre «Ordenanzas tocantes al gobierno del Reino» regularon el gobierno de los pueblos, instituyeron el régimen de organización municipal, elección de cargos municipales y funcionamiento de los ayuntamientos pues, en palabras de José M^a. Lacarra, el Consejo ejerció jurisdicción administrativa sobre los municipios, a pesar de las reclamaciones de las Cortes al considerarlo una intromisión en Navarra de la política absolutista de los Monarcas⁴⁷.

II. LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LAS LEYES MUNICIPALES: LA PROGRESIVA PÉRDIDA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Los cambios introducidos en la Constitución de Cádiz de 1812 alteraron profundamente el mundo municipal, al implantarse también en los Territorios vascos y navarro el nuevo Municipio constitucional, y la consiguiente paulatina pérdida de autonomía en aras al aumento del control estatal.

En este punto, compartimos la opinión de Antonio Embid⁴⁸ al decir que en los 125 años que van de 1812 a 1936 se asiste a un progresivo declive de la vida municipal, que se mostrará en puntos tales como la confusión entre las potestades reglamentarias del alcalde y del Ayuntamiento, la complicación impuesta por las leyes a la hora de redactar ordenanzas, la centralización que surge en cualquier punto de la institución y, quizás la consecuencia de todo ello, la inexistencia real de ordenanzas en la gran mayoría de los municipios españoles. Pero quizás el punto que más destaca es el de la progresiva desintegración del primitivo cuerpo de las ordenanzas municipales, al afirmar que «cada vez serán

⁴⁶ Ibid., IV. V, 6, p. 922.

⁴⁷ ALLI ARANGUREN, J. C., *Las Cortes de Navarra*, pp. 673, 679-680 y 683. n. 93.

⁴⁸ EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, pp. 79-80.

más las ordenanzas y reglamentos específicos que se dirijan a zonas particulares de la actividad municipal, con la siempre característica de un mayor control del Estado sobre cada rama que se separa del tronco común del Derecho local». Lo que se hace muy evidente en las ordenanzas y reglamentos guipuzcoanos. El cambio empezó con el pensamiento liberal plasmado en 1812 en la primera Constitución de Cádiz.

La Constitución de 1812 estableció en el capítulo I («De los Ayuntamientos», arts. 309-323) de su Título VI («Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos») el diseño de los Ayuntamientos (organización, elección de sus miembros y sus competencias). Ningún otro texto del siglo XIX, salvo el proyecto constitucional federal de 1873, dedicó tanta atención al poder local. Las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 plantearon que la cuestión municipal se regularía en leyes concretas, que generaron un intenso debate entre los moderados y progresistas, aunque no tanto en materia de competencias como en la forma de articular la relación o vinculación entre el poder central y el local.

En materia de competencias, la Constitución de 1812 estableció los artículos 321 y 322, por los cuales facultaba a los Ayuntamientos para regular las cuestiones de salubridad (art. 321.1^o), infraestructuras urbanas (construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes, cárceles y todo tipo de obras públicas) y la conservación de sus montes y plantíos propios de sus localidades respectivas (art. 321.7^o). También velarían en materia de orden público (art. 321.2^o), tendrían competencias en materias de sanidad e higiene (hospitales, hospicios, casas de expósitos-inclusas y todo tipo de establecimientos de beneficencia, art. 321.7^o), y en materias educativas a nivel de primaria (art. 321.5^o); además de competencias de fomento de actividades económicas en materia de agricultura, industria y comercio (art. 321.9^o).

Por el art. 321.8^o, se reconoció a los Ayuntamientos su competencia para elaborar sus propias ordenanzas municipales, que debían ser elevadas a las Cortes, para su aprobación, a través de las Diputaciones Provinciales, las cuales habrían de emitir un informe sobre las mismas⁴⁹.

En materia de hacienda local, los municipios debían nombrar un depositario (art. 321.3^o) y administrar e invertir según la legislación entonces vigente. En relación con la hacienda general, los Ayuntamientos se encargarían del repartimiento y recaudación de las contribuciones y de remitirlas a la tesorería respectiva (art. 321.4^o).

⁴⁹ Dice dicho art. 321.8^o que los Ayuntamientos eran competentes para: «Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe».

El art. 322 decía que, en caso de aumentar sus competencias y no contar con financiación para atenderlas, podrían establecer arbitrios, pero siempre con licencia de las Cortes, a través de las Diputaciones Provinciales. El posterior art. 323 dejaba clara la inspección y control que dichas Diputaciones debían ejercer sobre los Ayuntamientos, especialmente en materia económica.

Con el regreso de Fernando VII en 1814 terminó la vigencia de la Constitución de 1812 y se recuperó el Ayuntamiento foral. Pero volverá a instaurarse en el Trienio Liberal (1820-1823), dando lugar a la Ley de 3 de febrero de 1823, analizada específicamente en el *Libro de Alcaldes y Ayuntamientos* de Ortiz de Zúñiga (de 1842), que se convertirá en la primera obra que permite entender el funcionamiento del municipio español del siglo XIX (aunque el texto legal fuese derogado meses después de publicarse). En él analiza la organización de los Ayuntamientos, su constitución y régimen interior y el amplio abanico competencial de los mismos en el siglo XIX⁵⁰.

Dichas competencias fueron: el orden público y la prevención de las buenas costumbres y la seguridad ciudadana, la policía local, la salud pública, la instrucción, los abastos municipales, el fomento de las actividades productivas locales tanto en pequeña industria como en agricultura o ganadería, la correcta administración de los pósitos, la explotación y uso de pastos, montes y plantíos, las ferias locales o el mantenimiento de los caminos. Sin olvidar las agrupaciones de socorro o ayuda, el patrimonio municipal, la política recaudatoria y derramas vecinales, etc.

Pero va a ser la obra de Adolfo González-Posada («el mejor crítico y analista del complejo mundo ordenanticio local español» de la época)⁵¹ la que con más acierto estudie y refleje ese municipalismo español, que aún hoy

«sigue ofreciendo mucho interés para nuestra hora y las graves preocupaciones que nuestra hora debe suscitar, a fin de ordenar adecuadamente la vida de las instituciones locales territoriales, superando definitivamente ... las vacilaciones, las rectificaciones, las incomprensiones y, en fin, los empeños frustrados tantas veces dentro de nuestra ya larga historia moderna del régimen local desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días, en los que la Administración Local española sigue siendo el pariente pobre de la política del país»⁵².

Ya la Constitución de Cádiz de 1812 defendió que «generalizados los Ayuntamientos bajo reglas fijas y uniformes sobre la base de libre elección de los pueblos, se debe potenciar este instituto para lograr el máximo desarrollo po-

⁵⁰ MERCHÁN, C., *Los ayuntamientos*, pp. 22-23.

⁵¹ *Ibid.*, p. 25.

⁵² *Ibid.*, p. 24.

sible»⁵³. El Ayuntamiento se convertía así en la máxima expresión del municipio rural de la época, era «la expresión institucional de cada lugar, de cada aldea, de cada pueblo»; y el municipio «la forma de organizar las relaciones estables de convivencia que discurren en el interior de cada núcleo de población, de las relaciones permanentes de contacto»⁵⁴.

Cada pueblo y cada ciudad constituía un ámbito de convivencia cerrado sobre sí mismo, una trama de relaciones sociales que no rebasaba el entero municipio en que se expresaba físicamente el núcleo de población. Ese municipio integraba una colectividad dotada de su propia autonomía vital y, por ello, el Derecho positivo tenía que reconocerle su autonomía institucional⁵⁵ para hacer frente a los servicios públicos que tenía que prestar al colectivo humano que vivía en él.

Y aunque dicha concepción no llevaba aparejada una estructura uniformista en todos los municipios, sin embargo, la normativa jurídica que surgió a partir de entonces dificultó la plena libertad municipal, supeditándola, en mayor o menor grado, a la propia acción de su Diputación y del Estado, especialmente en materia de sanidad, control financiero o resolución de conflictos del municipio con sus administrados⁵⁶.

Por ello, si bien es cierto que las grandes líneas regulatorias de las ordenanzas municipales históricas se mantuvieron, especialmente a partir del último tercio del siglo XIX fueron surgiendo con fuerza las «Ordenanzas y Reglamentos de Policía Rural y Urbana», junto a las «Ordenanzas de Buen Gobierno».

González-Posada, como otros autores de la época, defendió la idea «tradicionalista» de recuperación de los elementos netamente rurales y populares en el régimen local español, con referencia incluso a los viejos fueros medievales y cartas pueblas, sin perjuicio de que a la hora de legislar casi nunca se tuviesen en cuenta, excepción hecha de citas puntuales al respecto en las Leyes de 1870 y 1877⁵⁷.

Pero si ha sido importante la labor de los tratadistas para conocer el Derecho municipal de la época, lo ha sido más la creación y estudio de las propias ordenanzas municipales.

En tal sentido, el Decreto de 21 de octubre de 1868 puso en vigor criterios de mayor descentralización y libertad de las Corporaciones Locales, y la poste-

⁵³ Ibid., p. 107

⁵⁴ Ibid., p. 108.

⁵⁵ Ibid., p. 108.

⁵⁶ Ibid., p. 109.

⁵⁷ Ibid., p. 25.

rior Constitución de 1869 dispuso que la gestión de los intereses peculiares de los pueblos correspondiese a los Ayuntamientos. Al decir de Carlos Merchán, «se consagró a nivel constitucional un cierto poder municipal, al que se consideraba con la sustantividad suficiente para colocarlo dentro de los poderes del Estado clásico»⁵⁸.

2.1. La Ley Municipal de 1870 y su respuesta guipuzcoana

La posterior Ley municipal de 28 de agosto de 1870 descentralizó un tanto la vida municipal y trabajó por marcar las atribuciones competenciales de los Ayuntamientos a través de sus ordenanzas municipales, entre las que aparecían las de policía urbana y rural, relacionadas con el buen orden y el mantenimiento de los servicios municipales establecidos, cuidando de la vía pública en general, la limpieza y salubridad del municipio.

Las ordenanzas municipales se convirtieron así en objeto de consideración aparte,

«se encuadran en artículos propios al margen de las largas enumeraciones de las actuaciones de leyes pasadas, y en este sentido parece que se sustantiviza el Derecho Municipal y se reconoce a nivel legal su función primigenia: [ser] medio auxiliar de cumplimiento de unos servicios [y] racionalización del futuro actuar municipal»⁵⁹.

Pero la Ley de 1870 también abordó la elaboración y los límites de las ordenanzas municipales, exigiendo que no contraviniesen a las leyes generales del país. Y la doctrina colocaba, en adelante, a los reglamentos por encima de las propias ordenanzas municipales. Es más, la Ley de 1870 ya no reconocerá al alcalde, en materia de policía, más competencia que la de ser un mero ejecutor⁶⁰.

Ante los importantes cambios contemplados en la Ley, las tres Provincias Vascaas se reunieron, a propuesta del Diputado General de Guipúzcoa y a través de sus representantes, el 3 de noviembre de 1870, en Conferencia, en Bilbao⁶¹. En dicha Conferencia Foral se planteó el «el grave e importante asunto» de la

⁵⁸ Ibid., p. 115.

⁵⁹ Ibid., p. 116.

⁶⁰ Ibid., p. 116.

⁶¹ Por Álava asistieron Francisco M^a de Mendieta (Diputado General), Francisco Juan de Ayala (Padre de Provincia) y Mateo Benigno de Moraza (Padre de Provincia y Primer Consultor); por Guipúzcoa asistieron El Marqués de Rocaverde (Diputado General), Pedro Francisco Larrañaga (Primer Adjunto) y Sinforiano de Urdangarin (Consultor); y por Vizcaya asistieron Eduardo Victoria de Lecea (Diputado General, José M^a de Murga (Diputado General), Pablo de Galíndez (Síndico) y Manuel de Lecanda (Consultor).

ejecución de ambas Leyes (de Ayuntamientos y Diputaciones) en cada uno de los tres Territorios. Y, «emitidas las consideraciones más oportunas y adecuadas al caso en defensa y la mejor conservación de las instituciones, derechos y libertades del País Vasco, en puntos tan trascendentales y de tan grande influencia de la organización foral de la tierra vasca», considerando ser un contrafuero y «motivo constante de entorpecimiento y conflictos en la marcha regular, expedita y provechosa de la administración», acordaron (con respecto a la Ley Municipal) que cada Provincia obrase:

«en consonancia con su situación especial; pero que si la aplicación de dicha Ley envuelve alguna novedad en las relaciones de las Diputaciones con los pueblos en la integridad de las atribuciones y facultades de las Diputaciones y de los cuerpos populares, o en el sistema foral o de correspondencia de los municipios con la administración provincial, se proceda colectivamente, elevando al poder central los recursos respetuosos y fundados que sean necesarios al objeto de salvar el fuero y las atribuciones, así de las Diputaciones generales como de los Ayuntamientos; en cuyo caso las Diputaciones se darán recíprocamente, en el instante, conocimiento para gestionar sin demora en el sentido que más conveniente sea»⁶².

En el caso de Guipúzcoa, sus Juntas Generales reunidas en Motrico, aprobaron el 9 de julio de 1871 un texto normativo integral sobre organización municipal, conocida como «Ordenanza Municipal de Guipúzcoa», «hermanando el espíritu del Fuero y de sus instituciones seculares con las que se ha dado la Nación»⁶³, que fue confirmada en Madrid el 30 de abril de 1872⁶⁴.

2.2. Los nuevos cambios y la Ley Municipal de 1877

La I República y su proyecto de Constitución de 1873, al establecer la República Federal como forma de gobierno articulada en el Municipio, el estado regional y el estado federal, fijó, por primera vez a nivel constitucional, la declaración de la autonomía municipal en España. Se consideró en ella al Municipio

⁶² AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, I, 1995, pp. 714-715.

⁶³ Impr. en la Imprenta de la Provincia, Tolosa, 1872.

⁶⁴ Así se dice al final de la impresión de la Ordenanza: «Lo inserto precedentemente con acuerdo con el manuscrito que existe en el referido expediente y que ha merecido la aprobación del Gobierno de S.M. en real resolución de treinta de abril del presente año; en cuya certificación, y con la remisión necesaria, firmo por acuerdo de la Excm. Diputación general de la M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa, en ésta M. N. y L. villa de Tolosa, a quince de julio de mil ochocientos setenta y dos. Joaquín de Urreiztieta».

como la primera y más sencilla sociedad política. A ella correspondía, a través de lo dispuesto en las ordenanzas municipales, su arreglo y ornato, controlar las obras, dictar las reglas de seguridad e higiene, establecer la organización de los mercados y lonjas de comercio, la traída y reparto de agua, las fuentes y abrevaderos, el disponer los paseos y arboledas, ordenar y controlar las fiestas y espectáculos, organizar la beneficencia, facilitar los medios de enseñanza, cuidar de la salubridad de sus habitantes, procurar la quietud y la paz entre sus vecinos, determinar el gasto y recaudar los tributos para cubrir aquellos⁶⁵.

Con el inicio de la Restauración en 1875 vendrán nuevos cambios, amparados por el fin de la última Guerra Carlista y la nueva Constitución de 30 de junio de 1876. Con la pérdida de la Guerra se suprimieron los Ayuntamientos carlistas por orden del Gobernador Civil de 15 de marzo de 1876⁶⁶, y lo que restaba del régimen foral por la Ley de 21 de julio de 1876.

Suprimidas las Juntas y la Diputación Foral en 1877, para 1880 la nueva Diputación Provincial dio a la imprenta sus «Reglamentos e Instrucciones para la Administración de la M.N. y M.L. Provincia de Guipúzcoa», un grueso volumen de 333 pp. más índices⁶⁷, donde marcó la línea a seguir por los Municipios en materias de su competencia⁶⁸.

Pero a partir de entonces también se inició el período de vigencia más largo de una Ley Municipal (la de 2 de octubre de 1877, publicada en la Gaceta de Madrid el 4 de octubre), con una rectificación de errores del período anterior (1868-1874) recogida en la Ley de 16 de diciembre de 1876, que ordenó siguiese

⁶⁵ MERCHÁN, C., *Los Ayuntamientos*, p. 117.

⁶⁶ Fue el caso del Ayuntamiento de Ichaso [AM Itxaso, Libro de elecciones (1842-1877), fols. 119 vto.-120 rº]. Las cuentas tomadas a los salientes, «*los que se han titulado concejales*», dio por resultado 10.753 rs. en su contra y a favor del vecindario, exigiéndoseles su importe por vía judicial [Ibidem, fols. 123 vto.-124 rº].

⁶⁷ Pocos son los ejemplares que se conservan en Guipúzcoa. Consultamos el depositado en el AM Alkiza, 246-04.

⁶⁸ Tales fueron: el Reglamento para las Casas de Socorro; el Reglamento de Expósitos; el Reglamento para la Administración y Recaudación de los Arbitrios Provinciales; el Reglamento para el Régimen Interior de la Administración de Arbitrios Provinciales; el Reglamento del Cuerpo de Miqueletes; el Reglamento de Carreteras; el Reglamento de Tranvías; el Reglamento de Pesca; el Reglamento para la Imposición y Cobranza de la Contribución Territorial y Pecuaria; el Reglamento para la Imposición y Cobranza de la Contribución Industrial; la Instrucción para el uso de los nuevos instrumentos de pesar, medir y graduar los artículos sujetos al arbitrio provincial y municipal, con arreglo al sistema métrico decimal; la Reducción de los arbitrios municipales al tipo correspondiente al nuevo sistema métrico decimal; el Arancel general del peaje que se cobra en los portazgos; el Arancel del barcaje de Orio; las Disposiciones generales que rigen el servicio de bagajería; el Socorro a dar en metálico a los transeúntes pobres; la Ordenanza de Policía de Carreteras; y la relación de las Distancias por carreteras y caminos vecinales entre pueblos y puntos importantes de esta Provincia y primeros pueblos de las limítrofes.

vigente la Ley de 1870, con algunas reformas que afectaban directamente a las ordenanzas municipales⁶⁹.

Con la nueva Ley de 2 de octubre de 1877 el control sobre las ordenanzas de policía rural y urbana, que en 1870 se atribuyó a la Comisión Provincial, pasó a manos de la Diputación Provincial. Pero el alcalde, hombre de confianza del Gobierno, rescató su facultad de controlar y dirigir todo lo referente a la policía urbana y rural al poder volver a dictar bandos sobre el tema, aunque sujetándose a las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos.

Dicha Ley, que apenas varió hasta el Estatuto Municipal de 1924, refundió la Ley de 1870 con las reformas apuntadas en el texto Constitucional de 1876, y reguló 3 cuestiones básicas, hasta entonces poco definidas, como eran: el ámbito de poder de las ordenanzas, la titularidad y el procedimiento para la elaboración de las mismas, y los límites de su poder.

Reconoció, además, en su art. 74.1^a, entre las atribuciones especiales de los municipios la de «la formación de las ordenanzas municipales de policía urbana y rural», aunque en su art. 76 se decía que no fuesen ejecutivas sin la aprobación del Gobernador, de acuerdo con la Diputación Provincial. Se facultaba, así pues, a las distintas Corporaciones municipales para que formasen sus propias ordenanzas⁷⁰, sin contravenir a las Leyes generales del Reino, poniendo los desacuerdos en manos del Gobierno. Todo ello hizo que proliferasen muchas de las ordenanzas de gobierno o de policía rural y urbana que rigieron la vida de nuestros pueblos de fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Analizadas por Carlos Merchán (siguiendo a J.M. Boquera Oliver), éste dirá que el ámbito de poder de las ordenanzas era (desde la Ley de 1877) básicamente de «seguridad ciudadana», bajo el nombre de «de policía urbana y rural» (art. 74. 2^a), concepto definido en el art. 72 al decir que «policía rural y urbana» es «cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos, cuidado de la vía pública en general, y limpieza, higiene y salubridad del pueblo». Así pues, ordenar y vigilar vías y servicios, por un lado, e higiene y salubridad por otro, lo que con el tiempo diferenciará las «ordenanzas o reglamentos de organización» de las ordenanzas propiamente dichas⁷¹.

En cuanto a la titularidad del poder de las ordenanzas, su eficacia se subordinó totalmente a la voluntad de la Administración central, pues a pesar de

⁶⁹ MERCHÁN, C., *Los Ayuntamientos*, p. 118.

⁷⁰ Así se dice en las Ordenanzas Municipales formadas por el Municipio navarro de Buñuel en 1879, impresas en la Librería de Julio Subirán en 1908, de 14 pp.

⁷¹ MERCHÁN, C., *Los Ayuntamientos*, p. 38.

que su art. 74 reconociese que correspondía a los Ayuntamientos «la formación», debía recabar la confirmación del Gobernador, de acuerdo con la Diputación provincial, para su posterior ejecución⁷². Y según su art. 76, en caso de discordia la ordenanza debía ser aprobada por el Gobierno central, previa consulta al Consejo de Estado⁷³.

Y en cuanto a los límites del poder de las ordenanzas, declaró la Ley expresamente que no podían contravenir a las Leyes generales, aplicando el principio de legalidad (respetándose la jerarquía de las normas) y el de igualdad (al no admitirse excepciones)⁷⁴.

Y es importante señalar que, a partir de entonces, las ordenanzas municipales se fueron desarrollando a través de reglamentos y otras disposiciones administrativas al uso para su mayor eficacia, pero siempre bajo la idea de que «las ordenanzas constituirían la capa superior de las normas generales emanadas de los Ayuntamientos. A ellas se someterían los reglamentos y disposiciones municipales y también los actos singulares de los órganos municipales»⁷⁵.

Y si bien la Ley Municipal de 1877 ya orientó la regulación municipal futura hacia una cierta centralización del Estado, la posterior Ley provincial de 1882 acrecentó dicha centralización y subordinación a la Administración central al reconocer que el gobierno de las provincias correspondía al Gobernador (como representante del Gobierno Central) y, por ello, su competencia, incluso, para suspender los acuerdos de la Diputación (art. 79 de la Ley); que el Ministro de Gobernación era el jefe superior de los Ayuntamientos (art. 179), que el propio Gobernador poseía poder de inspección directo y delegable sobre las dependencias provinciales (art. 28), o que los propios «vocales» de la Diputación tenían poder similar sobre los Ayuntamientos de la Provincia en lo referentes a inspección de cuentas, servicios, etc. (art. 75)⁷⁶.

Esta centralización por parte del poder del Estado de la vida municipal se vio reflejada en las propias ordenanzas municipales (pues de su lectura se observa que para que se cumpliera la Ley debía ésta fijarse en ellas⁷⁷), lo que dio paso a los cambios legales de comienzos del siglo XX y la consiguiente reclamación de la autonomía municipal de los Municipios vascos y navarros.

⁷² Ibid., p. 119.

⁷³ Ibid., p. 38.

⁷⁴ Ibid., p. 39.

⁷⁵ Ibid., p. 39 [citando a J.M. BOQUERA OLIVER].

⁷⁶ Ibid., p. 39.

⁷⁷ Ibid., p. 47.

III. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, I, 1995, pp. 714-715.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del régimen local constitucional. En *El Municipio constitucional*, Madrid: INAP, 2003, pp. 239-268.

-El Municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 149-198.

-Las Cortes de Navarra y el Derecho Municipal. En Roldán JIMENO ARANGUREN (ed.), *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 643-723.

ANGUITA CANTERO, Ricardo, *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, Granada: Universidad. Junta de Andalucía, Consejería de Cultura. Monográfica Arte y Arqueología, 1997.

AYERBE IRIBAR, M^a. Rosa, El municipio bajomedieval y altomoderno en los Territorios Vascos y en el Reino de Navarra. En Josep SERRANO DAURA (coord.), *Actes de les Jornades Internacionals d'Estudi sobre el municipi abans de la Nova Planta (1716). El cas de La Fatarella*, Tarragona: Diputació Tarragona, I, 2013, pp. 235-339.

-El municipio vasco y navarro en el siglo XVIII. Entre la tradición y el cambio. En Josep SERRANO DAURA (coord.), *Jornades Internacionals d'Estudi. El Municipi al segle XVIII. El cas d'Arnes (Terra Alta)*, Tarragona: Diputació de Tarragona, 2018, pp. 335-387.

-El Derecho Ordenancista de los Municipios guipuzcoanos (1310-1950), San Sebastián: FEDHAV, I, 2019, pp. 13-83 (cast.) y 85-154 (eusk.)

-La codificación municipal en el País Vasco y Navarra. En Josep SERRANO DAURA (coord.), *La codificació municipal. En el Vè centenari dels Costums de la Torre de l'Espanyol (1517-2017)*, Tarragona: Diputació de Tarragona, 2020, pp. 247-349.

-Don Pedro Cano y Mucientes y la reforma hacendística en los municipios de Guipúzcoa (1754-1758), *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, LXXVI (2020), pp. 225-321.

BARRERO GARCÍA, Ana María, El derecho local, el territorial, el local y el común en Castilla, Aragón y Navarra. En *Diritto comune e diritti locali nella storia dell'Europa*, Milano: Giuffrè, 1980, pp. 267-284.

- BENEYTO PÉREZ, Juan, *Historia de la administración española e hispano-americana*, Madrid: Aguilar, 1958.
- BERNARDO ARES, José Manuel de, Las ordenanzas municipales y la formación del Estado moderno. En *La Ciudad Hispánica durante los siglos XIII al XVI*, Madrid: Universidad Complutense, III, 1987, pp. 15-38.
- CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para corregidores y señores de vasallos (1597)*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- Congreso sobre fueros y rrdenamientos jurídicos locales en la España medieval, celebrado en Zaragoza el 2003, Actas del, *Revista de Historia Jerónimo Zurita*, 78-79 (2003-2004).
- CORRAL GARCÍA, Esteban, *Ordenanzas de los concejos castellanos. Formación, contenido y manifestaciones (siglos XIII-XVIII)*, Burgos: Talleres Gráficos Diario de Burgos, 1988.
- EMBED IRUJO, Antonio, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, *Leyes y reglamentos de organización y atribuciones de los ayuntamientos y del gobierno y administración de las provincias : reformados por Real Decreto de 21 de octubre de 1866 concordados y anotados por*, 2ª edic., Madrid: Imprenta de la Política, 1886.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, Ramón y Juan Antonio SANTAMARÍA PASTOR, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos (IEA), 1977.
- FRANCO SILVA, Alfonso, *Estudios sobre ordenanzas municipales (siglos XIV-XVI)*, Cádiz: Servicio de Publicaciones. Universidad, 1998.
- GALÁN PARRA, Isabel, Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII al XVIII), *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, 1 (1982), pp. 221-245.
- GARCÍA Y FERNÁNDEZ CASTAÑÓN, César, Ordenanzas municipales y de pueblos, *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 4-13 (1921), pp. 5-19; 4-14 (1921), pp. 243-276; 4-15 (1921), pp. 356-381; 4-16 (1921), pp. 566-583.
- GIBERT Y SÁNCHEZ DE LA VEGA, Rafael, *El derecho municipal de León y Castilla*, Madrid: Instituto de Estudios Jurídicos, 1961.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII, *Revista de Estudios de Vida Local*, 190 (1976), pp. 240-276.
- El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII. En Benjamín GONZÁLEZ ALONSO (dir.), *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo XXI, 1981, pp. 203-234.

GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, Adolfo, *Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)*, Madrid: Tello, 1910 [reeditado Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982].

-La reforma local y la Constitución de 1812, *Revista Jurídica de Cataluña*, 15 (1909), pp. 481-488 y 529-544.

-Ordenanzas Municipales. En *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona: Seix, tomo XXIV (s/d).

HIJANO PÉREZ, Ángeles, *Las ordenanzas municipales como órgano de gobierno local*, Madrid: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), 2001.

-*El pequeño poder. El gobierno municipal de la Corona de Castilla. S. XV al XIX*, Madrid: Fundamentos, 1992.

JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Municipio de Vasconia en la Edad Media, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 45-83.

JIMENO ARANGUREN, Roldán y Mikel LIZARRAGA RADA, *Fueros del Reyno de Navarra desde su creación hasta su feliz unión con el de Castilla, y recopilación de las leyes promulgadas desde dicha unión hasta el año de 1685, de Antonio Chavier*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020.

LADERO QUESADA, Miguel Ángel, Las ordenanzas locales. Siglos XIII-XVIII, *La España Medieval*, 21 (1998), pp. 293-339.

LADERO QUESADA, Miguel Ángel y M^a Isabel GALÁN PARRA, Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII-XVIII), *Anales de la Universidad de Alicante-Historia Medieval*, 1 (1982), pp. 221-243 y *Revista de Estudios de la Vida Local*, 217 (1983), pp. 85-108.

MADARIAGA ORBEA, Juan José, Municipio y vida municipal vasca de los siglos XVI al XVIII, *Hispania. Revista Española de Historia*, 39-143 (1979), pp. 505-558.

MARTÍN-RETORTILLO, Cirilo, Las ordenanzas municipales como fuente del Derecho civil, *Revista de Derecho Privado*, 26 (1942), pp. 778-782.

-Contenido jurídico-social de las ordenanzas municipales de fines del pasado siglo. Importancia de las mismas en los municipios rurales, *Revista de Estudios Agro Sociales*, 12 (1955), pp. 55-78.

MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, Ordenanzas municipales. En *Diccionario de la Administración Española*, 4^a edic., tomo VII, Madrid, 1887.

MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz, La vida local en el constitucionalismo español, *Principios Políticos de la Vida Local*, IX, Madrid: IEP, 1969.

MERCHÁN FERNÁNDEZ, Alfonso Carlos, *Gobierno Municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Tecnos, 1988.

-*Los ayuntamientos constitucionales en España (1876-1924)*, Madrid: Ciencias de la Dirección, 1996.

MONREAL ZÍA, Gregorio y Roldán JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros*. I. *Historia antigua y medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008. II. *Historia moderna*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del municipalismo español*, Madrid: Iustel, 2005.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique y Luis COSCULLUELA MONTANER, *Historia de la legislación de régimen local (siglos XVIII-XX)*, Madrid: Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

ORTIZ DE ZÁRATE, Ramón, *Compendio foral de la Provincia de Álava*, Bilbao: Juan E. Delmas, 1858.

PORRAS ARBOLEDAS, Pedro Andrés, Las ordenanzas municipales. Algunas propuestas para su estudio y un ejemplo, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie III, Hª Medieval, 7 (1994), pp. 49-64.

-La práctica de la policía en Castilla a través de los fueros, ordenanzas y bandos de buen gobierno durante los siglos XIII al XVI. En «*Faire bans, edicts et statutz*»: *Légiférer dans la ville médiévale. Sources, objets et acteurs de l'activité législative communale en Occident, ca. 1200-1500. Actes du Colloque International tenu à Bruxelles des 17-20 novembre 1999*, Bruxelles: Presses de l'Université Saint-Louis, 2001, pp. 577-586.

-Las ordenanzas municipales: sus orígenes, contenidos y posibilidades de investigación, *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 36 (2009), pp. 19-35.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio, Ordenanzas municipales y bandos de policía y buen gobierno. En *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, III-II, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1962.

SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo, *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos*, Zaragoza: 1742; Madrid, 1769; y Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979 (Cap. IV: «De las Ordenanzas de los pueblos y facultad que tienen de hacer sus ayuntamientos, privilegios de que gozan éstos, sus regidores y demás obligaciones de su oficio»).

SORIA SESÉ, Lourdes, *Derecho municipal guipuzcoano (Categorías normativas y comportamientos sociales)*, Oñati: HAEE-IVAP, 1992.

-Entre Derecho tradicional y Derecho recibido: las repúblicas municipales de
Basconia durante la Edad Moderna, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 85-112.

VIÑES MILLET, Cristina, *El municipio de España, su evolución histórica*, Gra-
nada: Centro Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 1994.

VV.AA. *IX Jornadas de Historia Local: de los fueros a las ordenanzas muni-
cipales en Euskal Herria*, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, San
Sebastián: 2009.

**LOS MUNICIPIOS VASCOS, LOS FUEROS
Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO
LIBERAL EN ESPAÑA**

Euskal udalerrriak, foruak eta Estatu liberalaren eraketa Espainian
Basque Municipalities, Fueros, and the Construction of The Liberal
State in Spain

Fernando MARTÍNEZ RUEDA
Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco

Fecha de recepción / Jasotze-data: 29 de abril de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 21 de julio de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 21 de julio de 2022

Este artículo analiza el proceso de cambio institucional de los municipios de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa desarrollado durante el siglo XIX. En esa centuria se pasó del modelo municipal tradicional, caracterizado por la heterogeneidad y el autogobierno, a un nuevo sistema definido por la uniformidad y la pérdida de autonomía local. Esta transformación se produjo en dos etapas. Primero, durante la crisis terminal del Absolutismo (1814-1833), los municipios perdieron importantes capacidades de autogobierno, en favor de las Diputaciones, que ampliaron su capacidad de control sobre los poderes locales. Después, en la época de construcción del Estado liberal, los fueristas vascos consiguieron modificar la aplicación de la legislación sobre la administración local, de forma que las Diputaciones vascas asumieron competencias de control sobre los municipios reservadas en el resto del Estado al jefe político. Surgió así el denominado *nuevo municipio foral*, adaptación del municipio liberal español a la singularidad foral de las provincias vascas que, sin embargo, en poco se parecía al municipio foral tradicional.

Palabras clave: Municipio. País Vasco. Siglo XIX. Estado liberal español. Fueros vascos. Absolutismo restaurado.



Artikulu honek Bizkaiko, Arabako eta Gipuzkoako udalerrietan XIX. mendean gertatu zen aldaketa instituzionaleko prozesua aztertzen du. Mende horretan, udal-eredu tradizional batetik –heterogeneotasuna eta autogobernua zituen ezaugarri– uniformetasuna eta tokiko autonomiaren galera bereizgarri zituen sistema berri batera igaro ziren. Eraldaketa hori bi fasetan gertatu zen. Lehenengo, Absolutismoaren krisi terminalean (1814-1833), udalerriek autogobernuko gaitasun handia galdu zuten aldundien mesedetan; horiek tokiko botereak kontrolatzeko gaitasuna areagotu zuten. Gero, Estatu liberala eratzeko garaian, euskal foruzaleek tokiko administrazioaren gaineko legediaren aplikazioa aldatzea lortu zuten; hori horrela, aldundiek udalerriak kontrolatzeko gaitasunak beren gain hartu zituzten. Estatuaren gainerakoan, buruzagi politikoari zegokion ardurari hori. Horrela, bada, *foru-udalerrri berria* sortu zen; hots, Espainiako udalerrri liberala euskal probintzien foru-berezitasunera egokituta –foru-udalerrri berriak, baina, ez zuten zerikusi handirik foru-udalerrri tradizionalarekin–.

Gako-hitzak: Udalerria, Euskal Herria, XIX. mendea, Espainiako Estatu liberala, euskal foruak, Absolutismo berrezarria.



This article analyses the process of institutional change in Bizkaia, Álava, and Gipuzkoa municipalities during the 19th century. In this century, the traditional municipal model characterised by heterogeneity and self-governance moved to a new system defined by uniformity and a loss of local autonomy. This transformation occurred in two stages. First, during the Absolutism's terminal crisis (1814-1833), municipalities lost important self-governance capacities in favour of Provincial Councils, which expanded their ability to exercise control over local authorities. Then, in the Liberal State's construction area, Basque *fuero* grantees were able to amend legal applications to local administrations so that the Basque Provincial Councils assumed control authority over municipalities that was reserved for the political leader elsewhere in Spain. That is how the so-called *new fuero municipality* arose, which was an adaptation of the liberal Spanish municipality to the singularity of the Basque provinces (*fueros*) that had very little to do with a traditional *fuero* municipality.

Keywords: Municipality. Basque Country. 19th Century. Liberal Spanish State. Basque *Fueros*. Restored Absolutism.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO VASCO DEL ANTIGUO RÉGIMEN. III. EL MUNICIPIO VASCO ENTRE REVOLUCIÓN Y TRADICIÓN. IV. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LIBERAL Y LA CUESTIÓN MUNICIPAL VASCA V. EPÍLOGO: EL NACIMIENTO DEL NUEVO MUNICIPIO FORAL. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza el proceso de cambio institucional de los municipios del Señorío de Bizkaia y de las provincias de Gipuzkoa y Álava ocurrido durante el siglo XIX. Nuestro punto de partida es el municipio del Antiguo Régimen. Identificamos algunas de sus características principales con el fin de comparar el municipio tradicional con el nuevo municipio foral surgido a mediados del siglo XIX, en el marco del proceso de construcción del Estado liberal en España. Durante el siglo XIX se pasó de un modelo municipal caracterizado por la heterogeneidad y el autogobierno, a un nuevo sistema definido por la uniformidad y la pérdida de autonomía local. Este proceso de cambio institucional se desarrolló en dos etapas. En la primera de ellas, durante el Absolutismo restaurado por Fernando VII, los municipios perdieron importantes capacidades de autogobierno, mientras las Diputaciones ampliaron su capacidad de control sobre los poderes locales en un contexto de conflicto político entre Revolución y Absolutismo, y de represión contra los liberales. En la segunda etapa del proceso, en las décadas centrales del siglo XIX, momento de construcción de la administración del Estado liberal español, las Diputaciones vascas, tras un proceso de negociación y conflicto con el Gobierno central, consiguieron modificar la aplicación en el País Vasco de la legislación sobre la administración local, de forma que las Diputaciones vascas asumieron competencias de control sobre los municipios reservadas en el resto del Estado al jefe político. Surgió así lo que hemos denominado nuevo municipio foral, adaptación del municipio liberal español a la singularidad foral de las provincias vascas que, sin embargo, en poco se parecía al municipio foral tradicional.

II. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO VASCO DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Las corporaciones locales vascas del Antiguo Régimen no respondían a un único modelo organizativo. Con razón se ha afirmado que la heterogeneidad era uno de sus principales rasgos característicos¹. En la Tierra Llana vizcaína (espacio político rural, por contraposición al espacio urbano amurallado) la unidad municipal era la anteiglesia, expresión institucionalizada de la comunidad campesina, caracterizada por la simplicidad de la administración local, dirigida por un fiel-regidor con la participación de los vecinos propietarios, reunidos en concejo abierto. Junto a este modelo rural, existía en Bizkaia el municipio urbano –las villas y ciudad– que se diferenciaba de las anteiglesias, entre otros aspectos, por su autonomía jurisdiccional, símbolo de una más amplia autonomía política². A esta dualidad básica entre mundo rural y urbano, se añadía en Bizkaia la pluralidad de bloques territoriales dotados de personalidad jurídica pública que constituían el Señorío. Así, los concejos de las Encartaciones y las anteiglesias de la Merindad de Durango se diferenciaban del resto de la Tierra Llana por tener sus propias autoridades jurisdiccionales y por constituir sus propias juntas de Avellaneda y Gerediaga o Astola³. En Gipuzkoa la articulación del espacio político local era diferente. Allí los concejos urbanos privilegiados, dotados de autonomía jurisdiccional, organizaban todo el territorio, integrando bajo su jurisdicción a las aldeas campesinas, aunque algunas de estas pudieron convertirse en el siglo XVII en corporaciones privilegiadas, dotadas de capacidad jurisdiccional y representación en Juntas Generales⁴. En el caso alavés también se manifestaba, al igual que en Bizkaia, la dicotomía entre municipio rural y urbano, entre ciudad y villas, por un lado, y tierras esparsas, por el otro. La singularidad más acusada del caso alavés residía en el mayor peso de las jurisdicciones señoriales⁵, que en Bizkaia y Gipuzkoa eran

¹ MADARIAGA ORBEA, J., Municipio y vida municipal vasca de los siglos XVI al XVIII, *Hispania*, 143 (1979), pp. 505-558.

² HESPANHA, A. M., *Vísperas de Leviatán: Instituciones y poder político, Portugal, siglo XVII*, Madrid: Taurus, 1989, pp. 235-239. SORIA SESÉ, L., Entre el derecho tradicional y el derecho recibido: las repúblicas municipales de Vasconia durante la Edad Moderna, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 85-111.

³ MONREAL ZÍA, G., *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación de Bizkaia, 1974; MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya, del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal (1700-1853)*, Bilbao: Servicio Editorial UPV/EHU, 1994.

⁴ TRUCHUELO, S., *La representación de las corporaciones locales guipuzcoanas en el entramado político provincial (siglos XVI-XVII)*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997.

⁵ PORRES MARIJUAN, R., Corona y poderes urbanos en la cornisa Cantábrica: siglos XVI y XVI, *Miniús: Revista do Departamento de Historia, Arte e Xeografía*, 19 (2011), pp. 103-135.

excepcionales y sólo pervivían en el siglo XVIII en el Valle de Orozko y en el Condado de Oñate.

Pese a la gran diversidad que caracterizaba a las corporaciones municipales, durante el Antiguo Régimen todas ellas compartían un rasgo común: una amplia autonomía para regular la vida comunitaria. Los municipios habían ido definiendo a lo largo del tiempo su propio sistema de organización de la vida política local, bien a través de ordenanzas sancionadas por la Corona, bien mediante sentencias judiciales que resolvían disputas políticas locales, bien a través de la práctica consuetudinaria. Como resultado de ello, cada municipio tenía su propio matiz institucional y su propia forma de elegir a las autoridades locales. Sin embargo, bajo esas singularidades se escondían notables similitudes. Por lo general, la administración local descansaba sobre dos instituciones, el concejo abierto y el regimiento. El concejo abierto, concebido como asamblea de *etxeoko jaunak* («señores de la casa»), tenía una presencia desigual en los diversos pueblos. En el siglo XVIII todavía mantenía su protagonismo en muchas pequeñas comunidades campesinas. En los municipios urbanos y en los concejos rurales de tamaño medio el concejo abierto había ido perdiendo vitalidad hasta desaparecer en la mayoría de los casos. En esos pueblos era el regimiento –compuesto sustancialmente por el alcalde, síndico procurador y un número variable de regidores– la principal institución de gobierno local. A diferencia de lo ocurrido en otras zonas peninsulares, donde fue frecuente la venta y patrimonialización de oficios públicos locales, en el País Vasco el regimiento se solía renovar anualmente, utilizando para ello diversos sistemas electorales que combinaban en proporciones variables la cooptación –la designación de las nuevas autoridades por las cesantes– y la insaculación que, al introducir el factor suerte, amortiguaba las tensiones por el control del poder local en el seno del grupo dominante. El elemento clave del sistema residía en los requisitos exigidos para ser propuesto o para ser sorteado para desempeñar un oficio público local. En esta cuestión había gran variedad de situaciones, ya que los mecanismos restrictivos de acceso al poder local se adecuaban a la estratificación social de cada localidad con el objetivo de que los cargos públicos recayeran en una minoría definida por su estatus y riqueza, de acuerdo a la concepción aristocratizante del poder propia del Antiguo Régimen. En la mayoría de los pueblos se exigía un nivel patrimonial determinado –los denominados *millares*– para acceder al regimiento. También se solía exigir saber leer y escribir en castellano, algo fuera del alcance de la mayoría de la población, ya que en muchos pueblos las clases subalternas sólo se expresaban en *lengua vulgar vascongada* y existía una alta tasa de analfabetismo. Por supuesto, no podía ser cargo público quien no fuera hijodalgo notorio o quien ejerciera *oficios mecánicos o viles*. En muchas ocasiones, los requisitos restrictivos se formulaban más ambiguamente, pero con el mismo sentido

aristocratizante, ya que se exigía ser persona hábil y suficiente, condecorada, arraigada, de buena fama, hombre principal, etc.⁶

Al menos hasta la segunda mitad del siglo XVIII las instituciones y autoridades municipales dominaban plenamente la gestión de los asuntos locales y gozaban de amplias capacidades de autogobierno, ya que la administración provincial estaba entonces escasamente desarrollada y la intervención de la Monarquía era todavía débil. En materia hacendística, por ejemplo, cada pueblo establecía su propio modelo fiscal. Por lo general, los municipios obtenían sus ingresos de los bienes de propios y de los impuestos que las instituciones locales aprobaban, que podían adoptar la forma de derramas vecinales o de arbitrios sobre el consumo, fórmula esta última que requería la previa concesión de Facultad Real. Si estos ingresos no eran suficientes para atender los gastos municipales, las corporaciones locales recurrían al endeudamiento. Con estos ingresos los municipios satisfacían, entre otros gastos, los denominados repartimientos foguerales aprobados por las instituciones forales. El repartimiento fogueral era la fórmula empleada para repartir la carga fiscal entre los municipios, pero éstos gozaban de plena libertad para recaudar la cuota por el procedimiento que considerasen más conveniente. Hasta mediados del siglo XVIII el repartimiento fogueral continuó siendo el principal ingreso de la hacienda provincial, que estaba, por lo tanto, en clara dependencia de los municipios⁷.

También el control del orden público dependía del municipio. Como señaló Gorosabel, en referencia al caso guipuzcoano, «el orden público, la moralidad de las costumbres, la seguridad de las personas, la protección de las propiedades, la ejecución de las leyes y órdenes de las autoridades superiores y la persecución de malhechores» estaba a cargo de los alcaldes⁸. La intervención de las autoridades superiores en esta materia era limitada y poco efectiva. Junto a alcaldes y fieles, el Corregidor y los Tenientes de Corregidor también intervenían en la represión del banditaje, sin que existiera una precisa delimitación de las atribuciones de los diferentes oficiales. Por lo demás, Corregidores, Juntas Generales y Diputaciones se limitaban a instar a alcaldes y fieles a reprimir a grupos marginales, alborotos públicos, bullicios, bailes, fiestas, «pecados públicos», etc. Pero la aplicación concreta de todas estas disposiciones quedaba en manos de las au-

⁶ Un resumen de las diversas condiciones exigidas para acceder a los cargos públicos de los municipios vascos de la Edad Moderna puede verse en MADARIAGA, J., Estatuto social y representación política, *Iura Vasconiae*, 3 (2006), pp. 317-364.

⁷ LÓPEZ ATXURRA, R., *La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1999; MUGARTEGUI EGUÍA, I., *Hacienda y fiscalidad en Guipúzcoa durante el Antiguo Régimen, 1700-1814*, San Sebastián: Fundación Cultural Caja de Guipúzcoa, 1990.

⁸ GOROSABEL, P., *Noticias de las cosas memorables de Guipúzcoa*, Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1967, I, p. 519.

toridades locales y frecuentemente las autoridades provinciales se quejaban de su escaso cumplimiento. En definitiva, ante la ausencia de organizaciones específicas de coacción, la seguridad pública y la represión de la marginalidad y de la criminalidad descansaban principalmente en las autoridades locales e iniciativas comunitarias⁹. En otras materias, como la política forestal o la infraestructura viaria, también se imponía con claridad el protagonismo municipal.

Hasta la segunda mitad del siglo XVIII los alcaldes no aceptaban con facilidad la preeminencia de las instituciones provinciales sobre las corporaciones locales. En algunos casos, las autoridades jurisdiccionales locales llegaban, incluso, a someter las órdenes de las instancias provinciales, como el Corregidor y la Diputación, a un instrumento como el uso o pase¹⁰. Se trataba, en un contexto de multiplicidad de derechos, exenciones, y jurisdicciones concurrentes, de preservar los particularismos y privilegios locales frente a posibles transgresiones provenientes de las autoridades supramunicipales. Con ello se cuestionaba la supremacía de las instancias provinciales de poder sobre los alcaldes locales. Y es que, utilizando de nuevo las palabras de Gorosabel, «dondequiera que estuviese un Alcalde con su vara de justicia empuñada, se consideraba que estaba el mismo rey, cuya representación era»¹¹.

Otro de los rasgos que singularizaba a las corporaciones locales vascas del Antiguo Régimen era su integración en el entramado político foral. El Señorío de Bizkaia y las Provincias de Gipuzkoa y Álava se constituían como una «república de repúblicas»¹², es decir, como un entramado corporativo que aglutinaba a las corporaciones locales, dirigidas por sus propias instituciones municipales, que compartían un mismo derecho territorial y unas obligaciones comunes con la Corona. Por eso, el modelo de representación de las Juntas Generales era corporativo, basado en la representación de las comunidades locales constitutivas del Señorío o Provincia. Las corporaciones locales estaban, por tanto, rodeadas por otras autoridades e instituciones de radio provincial, sin que existiera una delimitación precisa de los respectivos ámbitos de actuación. Junto al alcalde local, existían otras autoridades e instituciones como el Corregidor, los Tenientes

⁹ MARTÍNEZ RUEDA, F., La formación histórica de la policía foral en Vizcaya (1770-1833). En R. MIEZA y J. GRACIA (eds.), *Haciendo historia. Homenaje a M^a Ángeles Larrea*, Bilbao: Servicio editorial UPV/EHU, 2000, pp. 273-288.

¹⁰ MARTÍNEZ RUEDA, F., La Diputación de Vizcaya en el siglo XVIII, una institución emergente, *Hispania*. 252 (2016), pp. 117-119.

¹¹ GOROSABEL, Pablo, *op. cit.*, p. 519.

¹² ACHÓN INSAUSTI, J. A., «A voz de concejo». *Linaje y corporación urbana en la constitución de la Provincia de Gipuzkoa: los Báñez y Mondragón, siglos XIII-XVI*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1995, pp. 15-19.

de Corregidor, las Juntas Generales o la Diputación que también intervenían en el gobierno de los pueblos. El ejercicio cotidiano del poder y la propia dinámica institucional fueron definiendo las capacidades reales de esos diferentes poderes concurrentes, recurriendo en ocasiones al conflicto y en otras al convenio¹³.

Como hemos visto, hasta mediados del siglo XVIII los municipios dominaban plenamente la gestión de los asuntos locales. Sin embargo, a partir de 1760 se produjeron algunos cambios. Desde entonces las Diputaciones generales fueron ampliando paulatinamente su capacidad de intervención en el gobierno de los pueblos y trataron de establecer una relación directiva sobre las autoridades municipales. Tal vez contribuyó a ello el desarrollo en esa época de una *Monarquía administrativa* que impulsó nuevas vías ministeriales de gobierno para conseguir un mayor control político del reino, frente al tradicional modelo jurisdiccional hasta entonces imperante¹⁴. En el caso vasco esas reformas encontraron el rechazo del poder provincial a aceptar nuevas autoridades extrañas al sistema foral, de forma que la Corona acabó por confiar a las Diputaciones algunas materias, como el control del orden público o la política forestal y viaria, que en otras zonas se encomendaron a los intendentes¹⁵. En ese momento histórico se fue desarrollando un sistema fiscal provincial, no dependiente de los municipios. En lugar del repartimiento fogueral que había dominado hasta mediados del siglo XVIII, las Juntas y Diputación, con la aprobación de la Corona, desarrollaron su propio sistema fiscal al que los pueblos debían contribuir¹⁶. Las Diputaciones también trataron de afianzar su posición preeminente sobre las corporaciones locales. Por ejemplo, la Diputación de Bizkaia se presentaba ante los pueblos como *cabeza del cuerpo de provincia* y como *padre* que guiaba a las diferentes comunidades del Señorío, a las que consideraba *hijos* que debían obedecer y reconocer la dirección de la autoridad paternal. De acuerdo a esa imagen, trató de establecer un modelo de administración del territorio basado en el binomio Diputación-municipio. Como la Diputación carecía de un aparato administrativo desplegado por toda Bizkaia, trató de ejercer su papel directivo en el gobierno y administración del territorio a través de los municipios, mediante órdenes a las

¹³ PORTILLO, J. M., *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 308-402; MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales...*, *op. cit.*, pp. 115-148.

¹⁴ FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., *La Monarquía*. En *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*. I. *El Rey y la Ilustración*, Madrid: Ministerio de Cultura, 1989, pp. 1-89; PRO, J., *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid: Alianza, 2019, pp. 61-80.

¹⁵ PORTILLO, J. M., *op. cit.*, pp. 549-613; MARTÍNEZ RUEDA, F. *La Diputación de Vizcaya en el siglo XVIII, una institución emergente*, *Hispania*, 252 (2016), pp. 103-128.

¹⁶ LÓPEZ ATXURRA, R., *La administración fiscal*, *op. cit.*, pp. 556-565.

autoridades locales que éstas debían ejecutar. De esta forma, la Diputación fue interviniendo de manera creciente, pero indirecta, en materias que tradicionalmente habían quedado al arbitrio de los municipios. Como en su día observó Pablo de Alzola, para las últimas décadas del siglo XVIII la Diputación había conseguido establecer una suerte de «tutela» sobre los municipios en los principales ramos de la administración local¹⁷. Sin embargo, esa posición directiva de la Diputación todavía tenía que hacer frente a los frecuentes incumplimientos por parte de las autoridades locales y a importantes resistencias a aceptar la preeminencia del poder provincial protagonizadas por algunas de las más poderosas corporaciones locales vascas¹⁸. Es lo que correspondía a un momento de transición como era la segunda mitad del siglo XVIII, a medio camino entre el predominio de la autonomía local hasta entonces imperante y el modelo de administración provincial centralizado que se construirá a lo largo del siglo XIX.

III. EL MUNICIPIO VASCO ENTRE REVOLUCIÓN Y TRADICIÓN

Desde los últimos años del siglo XVIII el País Vasco se enfrentó a una larga y profunda crisis en todos los órdenes. En lo económico se manifestó la crisis de las estructuras productivas del Antiguo Régimen, lastradas por el atraso tecnológico del sector ferrón, la contracción de los intercambios comerciales y el estancamiento de la producción agrícola. En lo político, tanto la Monarquía Absoluta desde tiempos de Godoy, como la alternativa del régimen liberal cuestionaron el sistema foral. La Guerra de la Convención (1793-95) fue el inicio de un ciclo de situaciones bélicas que continuó con la invasión napoleónica. Ambas guerras tuvieron extraordinarias consecuencias para las corporaciones locales, que quedaron sumidas en un alarmante endeudamiento. Se incrementó el malestar y la conflictividad social en los pueblos, donde se introdujo el enfrentamiento político entre liberales y absolutistas. El consenso comunitario en torno a las instituciones tradicionales, basado en el respeto a la costumbre, cedió paso al espíritu de partido que empezó a introducirse en la vida política local¹⁹. En ese

¹⁷ ALZOLA, P., *Régimen administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao: Imprenta de la Casa de Misericordia, 1910, p. 17.

¹⁸ PORRES, R., De la Hermandad a la Provincia (siglos XVI-XVIII). En A. RIVERA (dir.), *Historia de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Nerea, 2003, pp. 187-306; MARTÍNEZ RUEDA, F., El concejo de Bilbao a fines del Antiguo Régimen: gobierno local, poder foral y monarquía. En M^a. A. FAYA, L. ANES y M. FRIERA (eds.), *Oligarquías urbanas, gobierno y gestión municipal en la España Cantábrica durante la Edad Moderna*, Oviedo: KRK ediciones, 2017, pp. 25-52; RUIZ HOSPITAL, G., *El gobierno de Guipúzcoa al servicio de su Rey y el bien de sus naturales. La Diputación provincial de los fueros al liberalismo (siglos XVI-XIX)*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997.

¹⁹ BARAHONA, R., *Vizcaya on the Eve of Carlism*, Reno: University of Nevada Press, 1989.

contexto, durante el primer tercio del siglo XIX se produjo una profunda transformación de las instituciones municipales vascas, que perdieron buena parte de la amplia autonomía que habían gozado durante el Antiguo Régimen.

Paradójicamente, la época de restauración formal de las instituciones tradicionales durante el reinado de Fernando VII fue el período en que se puso en práctica un nuevo modelo político local, bien diferente al del Antiguo Régimen. Ni durante el período napoleónico ni durante el breve tiempo en que se aplicó la Constitución de Cádiz llegó a afianzarse un nuevo sistema político en el País Vasco. Pese a ello, la restauración del Absolutismo realizada por Fernando VII en 1814 no podía suponer una vuelta al pasado. Ni en el País Vasco ni en España ni en Europa era ya posible el regreso al Antiguo Régimen, tras años de guerra y revolución. Fernando VII y los partidarios del régimen absolutista estaban atrapados en una profunda contradicción. Por un lado, aspiraban a mantener intactas las instituciones de la Monarquía. Pero, por otro, eran conscientes de la necesidad de transformarlas si querían que perdurasen. Así que finalmente acometieron una serie de reformas que buscaban el reforzamiento del poder real y el desarrollo de una administración centralizada como alternativa a la revolución²⁰.

En las denominadas *provincias exentas* el Absolutismo de Fernando VII pretendió subordinar la foralidad a la autoridad monárquica, desde una concepción del fuero como privilegio concedido por la Corona, lo que chocó con las resistencias de las Diputaciones Forales. El resultado de esa tensión dialéctica entre Monarquía y provincias vascas fue que algunas de las reformas que pretendían afianzar el poder real se aplicaron en el País Vasco de forma singular. Aquí la Corona, incapaz de doblegar las resistencias del poder provincial, acabó cediendo a las Diputaciones importantes atribuciones de control sobre los municipios. De esta forma durante el Absolutismo restaurado se fue desarrollando un nuevo modelo político municipal, caracterizado por la subordinación de los poderes locales a las Diputaciones, convertidas ahora en auténticos gobiernos provinciales, con plena capacidad para intervenir en la vida política local²¹. Entre 1814 y 1833 las respectivas Diputaciones ampliaron sus competencias en algunas materias y consiguieron nuevas facultades que jamás habían tenido para controlar a los municipios: empezaron a intervenir en las elecciones municipales, limitaron la jurisdicción de los alcaldes, construyeron un poderoso siste-

²⁰ PRO, J., *La construcción del Estado en España*, op. cit., pp. 124-146.

²¹ MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales*, op. cit., pp. 254-282; PORTILLO VALDÉS, J. M^a, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao: Servicio Editorial UPV-EHU, 1987, pp. 40-71 y *Entre revolución y tradición (1750-1839)*. En A. RIVERA (dir.), *Historia de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Nerea, 2003, pp. 342-348.

ma policial y empezaron a controlar las haciendas locales. En suma, durante el Absolutismo de Fernando VII se produjo un notable fortalecimiento del poder provincial y un debilitamiento del autogobierno local, modificando así el orden foral tradicional, definido por la autonomía municipal y la concurrencia plural de poderes y jurisdicciones.

El cambio en el sistema de designación de las autoridades locales es buena muestra de ese proceso de transformación del modelo municipal ocurrido durante la etapa final de la Monarquía Absoluta. Como hemos visto, durante el Antiguo Régimen las corporaciones locales nombraban anualmente a sus propias autoridades, siguiendo sistemas diversos, sin la intervención de las autoridades superiores. Las Diputaciones no tenían participación alguna en la materia y las autoridades judiciales, como el Corregidor o la Chancillería, sólo intervenían cuando se denunciaba alguna irregularidad en el proceso electoral. Sin embargo, durante la *década ominosa* las Diputaciones consiguieron nuevas facultades para intervenir en el nombramiento de los oficiales municipales y para dirimir los conflictos que con cierta frecuencia esta cuestión generaba en los pueblos. El origen de este cambio estuvo en la reforma municipal que Fernando VII promovió en 1824 para reprimir a los liberales y asegurar su exclusión del poder local. Como señalaba la Real Cédula de 17 de octubre de 1824, el objetivo era «que desaparezca para siempre del suelo español la más remota idea de que la Soberanía reside en otro que mi Real Persona». Se pretendía uniformizar las elecciones municipales de todo el reino, «evitándose lo que tenga tendencia a la popularidad»²². El nuevo sistema que debían seguir todos los pueblos del reino consistía en que los miembros del Ayuntamiento saliente propusieran tres candidatos para cada oficio municipal. El «Tribunal territorial» correspondiente –las Chancillerías o Audiencias– elegirían de entre los propuestos a los miembros de la nueva corporación, teniendo en cuenta «las circunstancias y conducta moral y política de los propuestos». Las autoridades forales rechazaron la Real Cédula y suspendieron su aplicación, pero al mismo tiempo propusieron una alternativa a la Corona. Consistía esta en que las atribuciones que la nueva norma concedía a la Chancillería fueran aquí ejercidas por las Diputaciones.

Una vez paralizada la aplicación de la Real Cédula, se sucedieron desacuerdos y tensiones entre la Monarquía y las provincias por esta cuestión²³.

²² *Real cédula fijando las reglas que deben observarse en lo sucesivo para la elección de Alcaldes ordinarios y demás capitulares y Oficiales de los Ayuntamientos de los pueblos del Reino* (17 de octubre de 1824).

²³ Sobre el intento de establecer la reforma municipal y su adaptación a las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa, vid. MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya, op. cit.*, pp. 265-272 y PORTILLO VALDÉS, J. M^a., *Los poderes locales en la formación, op. cit.*, pp. 54-71.

Mientras la Corona insistía en hacer cumplir sus órdenes, el poder provincial demostraba su capacidad para suspenderlas. Las disposiciones de la Corte ordenando la aplicación del nuevo método electoral eran sistemáticamente aplazadas y respondidas con memoriales que solicitaban su supresión o adaptación a las provincias vascas. Las autoridades forales argumentaban que no había institución más adecuada que la propia Diputación para controlar a los municipios y decidir sobre sus elecciones. De puertas afuera, temían que las instituciones provinciales fueran controladas, a través de los municipios, por autoridades extrañas al sistema foral, dado el sistema de representación de las Juntas Generales, basado en la corporación local. De puertas adentro, consideraban que la Real Cédula podía menoscabar el control que las Diputaciones habían conseguido establecer sobre los municipios en la etapa final del Absolutismo. Como señalaba la Diputación de Gipuzkoa, con la nueva norma «la subordinación de los ayuntamientos respecto de la Diputación sufriría mucho, creyéndose en cierta manera independientes de la Provincia»²⁴.

El conflicto se resolvió finalmente a favor de las Diputaciones. Por Real Orden de 6 de diciembre de 1825 la Corona decidió que las propuestas de candidatos a cargos municipales se remitiesen a las Diputaciones, en lugar de al tribunal territorial correspondiente. Las Diputaciones conseguían así unas extraordinarias facultades de control de los municipios que nunca habían tenido. Pese a que en muchos pueblos volvió a utilizarse el sistema de elección tradicional, las autoridades provinciales empezaron a controlar las elecciones municipales, rechazando algunos candidatos propuestos por los pueblos por sus «tachas políticas», es decir, por sus posiciones políticas liberales. Al mismo tiempo, las Diputaciones intervinieron por la vía administrativa en los conflictos que se suscitaban en los pueblos en esta materia, suplantando así las funciones que los tribunales ordinarios habían desempeñado en el sistema político tradicional²⁵. Desaparecía así uno de los principales elementos que había caracterizado la vida municipal del Antiguo Régimen, como era la autonomía de las comunidades locales para designar a sus propias autoridades.

El control del orden público es otra materia que muestra con claridad el proceso de pérdida de autonomía municipal ocurrido durante el reinado de Fernando VII y especialmente durante la Década ominosa. Como hemos visto en el apartado anterior, hasta las últimas décadas del siglo XVIII la seguridad pública y la represión de la criminalidad descansaba principalmente sobre las autorida-

²⁴ Citado en PORTILLO VALDÉS, J. M^a, *Los poderes locales en la formación*, op. cit., p. 59.

²⁵ La actuación de la Diputación de Bizkaia en materia de elecciones municipales tras la modificación de la Real Cédula de 17 de octubre de 1824 puede verse en MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya*, op. cit., pp. 271-274.

des municipales. A finales de la centuria se empezaron a producir algunos cambios significativos. En 1784 la Corona emitió una Real Orden que pretendía reprimir la creciente criminalidad y confiaba esta labor a los Capitanes Generales del ejército en sus respectivas circunscripciones. Las autoridades provinciales se opusieron a la aplicación de la Real Orden por su tradicional negativa a aceptar la creación de nuevos poderes extraños al sistema foral. El conflicto se resolvió cediendo a la Diputación las facultades atribuidas a los Capitanes Generales en el resto de España:

«Se conforma el Rey con que por ahora y, sin que sirva de ejemplar, se encargue la Diputación de limpiar su distrito de ladrones, contrabandistas y malhechores, en la misma forma que lo ejecutan en las demás Provincias de España los respectivos Capitanes Generales, arreglándose la instrucción, en cuanto pueda combinarse con la particular constitución de este país»²⁶.

Las Diputaciones pusieron en práctica las facultades concedidas por la Corona en materia de orden público. Las provincias de Álava, Gipuzkoa y el Señorío de Bizkaia crearon unas embrionarias policías provinciales, dependientes de las respectivas Diputaciones, que recibieron el nombre de *miqueletes* o *miñones*²⁷. Además, la Diputación de Bizkaia ordenó ese mismo año de 1784 que cada pueblo organizara su propia compañía armada, al mando de oficiales nombrados por las autoridades municipales, pero bajo la supervisión y dirección general de la Diputación. Se establecía, pues, un sistema de control del orden público situado a medio camino entre el tradicional, en el que se imponía la auto-organización local, y el centralizado que se construyó durante la Década ominosa.

Como es sabido, en los últimos diez años de su reinado, tras el Trienio Liberal, Fernando VII impulsó una durísima persecución contra los liberales. Para ello se creó en 1824 la Superintendencia General de Policía, primer intento de crear una organización policial centralizada, a la que se subordinaban las intendencias de provincia y de partido²⁸. La medida generó la oposición y resistencia de las autoridades forales que, una vez más, rechazaban la introducción de ins-

²⁶ SAGARMINAGA, F. de, *El Gobierno y el Régimen Foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe II hasta la mayor edad de Isabel II*, Bilbao: Tip. Católica de José de Astuy, 1892, V, pp. 136-137.

²⁷ ALONSO OLEA, E. Forales, miñones y miqueletes. En F. RODRÍGUEZ DE CORO, *Los ejércitos*. Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 1994, pp. 249-260.

²⁸ TURRADO, M., *La policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*, Madrid: Dykinson, 1995, pp. 83-102. Sobre las limitaciones de este primer intento de crear una organización policial centralizada, véase LORENTE, M. y F. MARTÍNEZ, Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil, *RJUAM*, 19 (2009), pp. 195-210.

tituciones ajenas al sistema foral. También en este caso se proponía a la Corona una alternativa: la nueva organización policial se podía adaptar al sistema foral, de forma que fueran las Diputaciones quienes se encargaran de la materia. Tras una pugna entre el poder provincial y la Corona, la Monarquía accedió por real orden de 14 de agosto de 1824 a las pretensiones de las Diputaciones, controladas en esta época por el sector realista más intransigente. Así que desde 1824 las Diputaciones ejercieron las nuevas atribuciones de Intendente de policía y organizaron una poderosa policía provincial, cuya principal función fue reprimir y perseguir a los liberales. Tal como establecía el *Reglamento de Policía* de Bizkaia de 1824, el ramo se organizó bajo el estricto control de la Diputación, al tiempo que se imponía una relación de subordinación jerárquica de los municipios hacia la Diputación. Las autoridades locales quedaban ahora convertidas en informantes y ejecutores de la política policial del poder provincial. Los municipios perdían así su tradicional autonomía en el control del orden público y debían actuar en esta materia conforme a las continuas órdenes que recibían de la Diputación. Paralelamente, los *miqueletes* y *miñones*, restablecidos tras el Trienio, recorrían el País ejecutando las órdenes de las respectivas Diputaciones. Por último, los *Paisanos Armados* –versión autóctona del cuerpo paramilitar antiliberal de los Voluntarios Realistas– también quedaron en esta época, tras superar una vez más las resistencias monárquicas, bajo el control de las respectivas Diputaciones²⁹. En suma, en lugar de la tradicional autonomía local en el control del orden público, se aplicó un modelo de organización centralizada en el ámbito provincial, puesto que, según decía la propia Diputación de Bizkaia en 1827, la amenaza revolucionaria sólo podía ser eficazmente combatida por una «fuerza organizada y concentrada»³⁰.

La pérdida de autonomía local y el paralelo proceso de fortalecimiento del poder provincial se produjo también en otro de los nervios fundamentales del poder: la hacienda. Como hemos visto, desde finales del siglo XVIII se fue desarrollando un sistema fiscal provincial, en lugar del sistema basado en el repartimiento fogueral que hasta entonces había dominado. Entre 1814 y 1833 se profundizó en esa tendencia. Ahora se fueron modificando las relaciones fiscales entre las corporaciones locales y la hacienda foral, estableciéndose una suerte de subordinación de los poderes municipales hacia el poder provincial. El principal factor que contribuyó a ello fue el desorbitante endeudamiento que pesaba sobre

²⁹ ORTIZ DE ORRUÑO, J. M^a., La militarización de la sociedad vasca en tiempos de paz: los naturales armados (1823-1833), *Vasconia: Cuadernos de Historia-Geografía*, 26 (1998), pp. 23-40. BARAHONA, *op. cit.*, pp. 136-167.

³⁰ MARTÍNEZ RUEDA, F., La formación histórica de la policía foral en Vizcaya (1770-1833). En R. MIEZA y J. GRACIA (eds.), *Haciendo historia*, *op. cit.*, pp. 273-288.

los municipios tras la ocupación napoleónica. En ese contexto la Diputación, como institución encargada de liquidar las deudas de guerra, empezó a inspeccionar algunas partidas de las cuentas municipales, como eran las relacionadas con las deudas concejiles derivadas del conflicto bélico. Aunque formalmente las Diputaciones no consiguieron facultades de control sobre las haciendas locales hasta mediados del siglo XIX, ya durante el Absolutismo Restaurado empezaron *de facto* a fiscalizar parcialmente las cuentas municipales. Además, la Diputación, al menos en el caso de Bizkaia, empezó a resolver los numerosos conflictos y pleitos que en esta época de extraordinarias dificultades surgían frecuentemente en los pueblos. En lugar de la tradicional resolución judicial de estos conflictos mediante la actuación jurisdiccional de los alcaldes locales, la Diputación de Bizkaia actuaba por la vía administrativa, como «jefe de la hacienda pública», evitando así «las lentas fórmulas de los juzgados ordinarios», según argumentaban las autoridades provinciales. En este proceso de fortalecimiento del poder provincial en materia hacendística influyó la debilidad de las autoridades locales y la conflictividad social que las rigurosas demandas fiscales generaban en los pueblos. Las élites locales se cobijaron bajo el paraguas de una poderosa autoridad externa a las comunidades, como era la Diputación, para aplicar impopulares medidas fiscales. Las autoridades municipales solicitaban con frecuencia a la Diputación instrucciones sobre el tipo de contribuciones que podían aplicar. En sus respuestas la Diputación establecía los márgenes en que debía moverse la política fiscal municipal, prohibiendo a los pueblos establecer contribuciones sobre la propiedad, mientras permitía la imposición de arbitrios y derramas vecinales³¹.

En suma, durante el primer tercio del siglo XIX las corporaciones locales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa perdieron cotas de autonomía en materias que constituían los principales nervios del poder, como la hacienda, la policía o la elección de las autoridades municipales. El debilitamiento del autogobierno local fue paralelo al fortalecimiento del poder provincial, que resistió con éxito los intentos del Absolutismo Restaurado de robustecer el poder monárquico y consiguió que la Corona le cediese el control de materias como las elecciones municipales o la policía. Pero más allá de la expansión de las atribuciones de la Diputación en detrimento de la autonomía local, lo que se estaba poniendo en práctica era una lectura de la foralidad que identificaba el fuero con la capacidad de las respectivas Diputaciones de controlar la administración interior de sus territorios y el gobierno de sus pueblos, alejándose así del modelo tradicional imperante hasta la segunda mitad del siglo XVIII, caracterizado por la plura-

³¹ MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales...*, *op. cit.*, pp. 256-265.

lidad de poderes autónomos y jurisdicciones concurrentes, y por las amplias capacidades de autogobierno de las comunidades locales. Esa concepción del sistema foral desarrollada en el momento de crisis terminal de la Monarquía Absoluta no desapareció con ella. Tras la muerte de Fernando VII, las élites provinciales buscaron la continuidad y encaje de esa concepción de la foralidad en el Estado liberal español. En ese proceso la cuestión municipal volvió a jugar un papel fundamental.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LIBERAL Y LA CUESTIÓN MUNICIPAL VASCA

La época de construcción del Estado liberal español, en las décadas centrales del siglo XIX, fue la segunda etapa del proceso de transformación del municipio tradicional del País Vasco, tras los profundos cambios experimentados durante el Absolutismo Restaurado. Los fueristas vascos propusieron entonces una vía de modernización foral que permitiera conciliar la foralidad con el nuevo sistema constitucional. Se demandaba para las provincias vascas un tratamiento constitucional singular y una forma especial de integración en el Estado español en razón de su pasado foral. Para conseguir ese objetivo era imprescindible, en el contexto de la primera guerra carlista, separar la cuestión foral de la defensa del Antiguo Régimen. La campaña «Paz y Fueros», liderada por el escribano guipuzcoano José Antonio Muñagorri y apoyada por los fueristas, respondía a ese fin. Se difundió entonces una interpretación en clave liberal de los fueros, presentados como un régimen administrativo singular en el que el gobierno de las provincias vascas correspondía a sus propias autoridades forales. Y se consideraba que esa peculiar «administración interior» era perfectamente conciliable con el nuevo régimen liberal³². Según este discurso, uno de los elementos básicos de esta peculiar administración foral era la capacidad de las Diputaciones para tutelar el gobierno de los pueblos. En definitiva, los fueristas aspiraban a conservar y adaptar al régimen constitucional las capacidades de control e intervención sobre los municipios que la Diputación había conseguido durante la etapa final del Absolutismo. La situación política en la que se planteó el nuevo discurso foral, esto es, en plena guerra carlista, contribuyó a que se considerara esta vía como un instrumento de pacificación. Su plasmación se produjo con la ley de 25 de octubre de 1839 que confirmaba los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, al tiempo que se facultaba al Gobierno para proponer a

³² RUBIO POBES, C., *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996, pp. 179-209.

las Cortes «la modificación indispensable de los fueros», una vez oídos los representantes de los territorios forales.

Tras esta peculiar y ambigua confirmación foral se sucedieron acontecimientos relevantes para la evolución del régimen foral y de la cuestión municipal. Inicialmente, las Diputaciones continuaron, *de facto*, interviniendo en los principales asuntos de la vida municipal. Esta situación se alteró durante la Regencia de Espartero, cuando las instituciones forales fueron eliminadas y los municipios vascos quedaron igualados a los del resto del Estado³³, tras el apoyo de los fueristas vascos al levantamiento moderado de octubre de 1841. Sin embargo, en 1844, con el regreso de los moderados al poder, las cosas volvieron a cambiar. Se restauraron las instituciones forales y se permitió a los ayuntamientos restablecer sus tradicionales sistemas electorales y conservar las atribuciones que ejercían antes del decreto abolorio de 29 de octubre de 1841³⁴.

Se iniciaba así la Década moderada, la etapa decisiva en el proceso de construcción del Estado liberal en España, en el que la cuestión municipal jugó un papel fundamental. El ayuntamiento y su función en el nuevo Estado era un tema tan relevante que se convirtió en el principal motivo de confrontación política entre las dos facciones del liberalismo español³⁵. Los progresistas concebían el ayuntamiento como comunidad de ciudadanos que elegía a sus propios representantes para gestionar los intereses colectivos y defenderlos ante las instituciones superiores. Los moderados, por el contrario, entendían el ayuntamiento como órgano administrativo del Estado en los pueblos. Más que su carácter de representante de la comunidad, subrayaban su dependencia jerárquica con respecto a la cadena de mando que unía al Ministerio de la Gobernación con los alcaldes locales mediante el eslabón fundamental que era la figura del jefe político. Por eso proponían que fuera el poder ejecutivo quien nombrase a los alcaldes. El conflicto entre ambas concepciones se planteó en 1840, al discutirse la Ley de Ayuntamientos de 1840. Se impuso la posición del moderantismo que

³³ Según ordenaba el artículo tercero del Real Decreto de 29 de octubre de 1841, «los ayuntamientos [de las provincias vascongadas] se organizarán con arreglo a las Leyes y disposiciones generales de la Monarquía (...)».

³⁴ MONREAL, G., Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 260-264.

³⁵ Sobre el modelo moderado y el progresista de municipio, *vid.* CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1982, pp. 121-166; GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1983, pp. 312-335; CHACÓN ORTIZ, D., Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español. En J. TUSELL, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 258-267.

convertía a los ayuntamientos, gobernados desde arriba, en instrumento de la administración central. Esta, carente de medios materiales y humanos para actuar en los diversos campos de la gestión pública, iba a utilizar al ayuntamiento para recaudar impuestos, reclutar soldados, recopilar datos estadísticos, etc. Por eso era imprescindible la subordinación de los ayuntamientos al Gobierno y la imposición de un modelo absolutamente centralizado que vaciaba a los ayuntamientos de auténtico contenido político. La Ley de Ayuntamientos de 1840 no llegó ser aplicada por la oposición del partido progresista que acudió a la vía insurreccional y al pronunciamiento, provocando la caída del Gobierno y de la Regente María Cristina. Tras el paréntesis de la Regencia de Espartero, en 1843 los moderados recuperaron el poder. Se inició entonces una etapa de mayor estabilidad política en la que este partido consiguió imponer su modelo municipal, primero mediante la aplicación provisional de la Ley de Ayuntamientos de 1840 y después mediante la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1845, que insistía en los dos principios básicos del sistema moderado de administración local: oligarquización extrema y férrea centralización. La oligarquización derivaba de un sufragio censitario que sólo permitía votar a los máximos contribuyentes y reducía aún más el censo de los elegibles. La centralización se imponía mediante diversas medidas: la concepción del alcalde como «delegado del gobierno»; su designación por el Rey o el jefe político, de entre los concejales; la subordinación del ayuntamiento al jefe político, quien controlaba presupuestos y cuentas municipales. Con todo ello se establecía también un modelo de Estado, entendido como administración centralizada, que hacía del Ayuntamiento una corporación directamente sometida al Gobierno, encargada de cumplir y hacer cumplir en todo el país las leyes y órdenes generales³⁶. Resulta evidente que este modelo político tenía que colisionar con los planteamientos del fuerismo vascongado que aspiraba a reservar la administración interior y el control sobre el gobierno de sus pueblos a las Diputaciones forales. Eso explica las dificultades y tensiones que generó la aplicación de la legislación municipal moderada en las provincias vascas.

Desde 1844 el Gobierno moderado trató de aplicar la legislación moderada de régimen local en las provincias vascas, lo que fue rechazado categóricamente por los fueristas. Argumentaban estos que ello supondría la definitiva liquidación del régimen foral. La idea que subyacía bajo este planteamiento era que la principal característica de la foralidad era la capacidad de intervención y tutela de las Diputaciones sobre el gobierno de los pueblos, capacidad que ahora, con la nueva legislación sobre ayuntamientos, quedaba en manos del jefe

³⁶ PRO, J., *op. cit.*, pp. 617-626.

político. Por eso, la Diputación alavesa afirmaba que podía aplicarse el modelo moderado de administración local «con la reserva de que las atribuciones que se conceden a los jefes políticos [...] se entiendan de las Diputaciones»³⁷. El Gobierno central, por su parte, aseguraba que históricamente los ayuntamientos vascos no habían dependido de las Diputaciones forales. Argumentaba que, en materias como la aprobación de ordenanzas locales, autorización de imposición de arbitrios o examen de las cuentas municipales, habían intervenido tradicionalmente el Consejo de Castilla o los Corregidores. La conclusión del ejecutivo era que los ayuntamientos siempre habían estado bajo «la dependencia del Gobierno Supremo» y, por lo tanto, no había obstáculo *foral* alguno para aplicar la nueva legislación en el País Vasco³⁸.

La Ley de 2 de abril de 1845 de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales completaba las leyes de régimen local de aquel mismo año y con ello también el modelo moderado de administración central. Los Consejos Provinciales intervenían en dos parcelas. Por un lado, funcionaban como tribunales para resolver los asuntos administrativos, quedando estos al margen de la justicia ordinaria y bajo el control de la nueva jurisdicción contencioso administrativa³⁹. Por otro lado, los Consejos Provinciales eran también cuerpos consultivos de los jefes políticos para los expedientes gubernativos de cada provincia. Además, sus funciones fueron aumentando a través de normativa sectorial que atribuyó a los Consejos Provinciales competencias gubernativas en materias como la aprobación de cuentas municipales, reclutamiento militar, etc.⁴⁰ En perfecta sintonía con el modelo moderado de gobierno, los Consejos Provinciales estaban plenamente controlados por el ejecutivo, ya que se componían de cuatro o cinco vocales nombrados por el Rey, y estaban presididos por el jefe político. Eran, en suma, una pieza clave en el entramado de mecanismos del ejecutivo para controlar la vida local ya que intervenían en los principales asuntos y conflictos generados en torno a la gestión municipal (bienes y aprovechamientos comunales,

³⁷ AHDFB (Archivo Histórico de la Diputación Foral de Bizkaia), Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo del Archivo General del Señorío de Vizcaya (AGSV) Régimen Foral, Reg. 9, leg. 1, exposición de la Diputación de Álava de 17 de enero de 1844.

³⁸ Los argumentos del Gobierno moderado pueden verse en la Real Orden de 18 de febrero de 1844, recogida en ESTECHA, J.M., *Régimen político y administrativo de las provincias vasco navarras: colección de leyes, decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasco Navarro*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1902, pp. 36-47.

³⁹ FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid: Civitas, 1998.

⁴⁰ VAL ARNEDO, D., Los consejos provinciales y su documentación. El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra (1845-1868), *Príncipe de Viana*, 260 (2014), pp. 717-745.

contribuciones, contratos y subastas realizados por la administración local, etc.). Recuérdese que éstas eran materias en las que *de facto* las Diputaciones forales venían interviniendo desde las primeras décadas del siglo XIX.

Así que el Gobierno decidió implementar la nueva legislación municipal en las provincias vascas. Aunque inicialmente permitió a los pueblos mantener, si así lo decidían, su costumbre electoral, posteriormente, en 1846, ordenó que se abandonaran los tradicionales sistemas de elección de los cargos locales en favor del nuevo procedimiento electivo establecido en la Ley de Ayuntamientos de 1845. A pesar de numerosas protestas locales⁴¹, desde 1847 en todos los pueblos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa se aplicó el nuevo procedimiento electoral. Se imponían así unos criterios censitarios que restringían el derecho de voto a los principales contribuyentes y reducían aún más el círculo de los elegibles. La nueva ley establecía un complejo sistema de módulos según el tamaño de cada pueblo, de forma que cuanto mayor era el volumen poblacional del municipio, más se restringía la participación popular y se reducía el porcentaje de electores y elegibles. El resultado era un ayuntamiento tan oligarquizado, al menos, como el elegido según las normas tradicionales y que, por tanto, no ofrecía ventaja alguna en esta materia. Es más, en algunos pueblos vecinos propietarios que tradicionalmente habían sido electores y elegibles para cargos municipales quedaban con la nueva norma privados de su tradicional derecho. La aplicación de estas pautas electorales en Bizkaia, por ejemplo, suponía que sólo el 36,8 por ciento de los vecinos tenía derecho a voto, mientras los elegibles se reducían al 25,7 por ciento. En Araba en 1864 de los casi 19.000 cabezas de familia los electores no llegaban a 6.500 y los elegibles no superaban los 5.500. Esta oligarquización alcanzaba su máxima expresión en los principales núcleos urbanos. En las principales villas vizcaínas la proporción de electores no llegaba al 25 por ciento y la de elegibles no alcanzaba el 15 por ciento de los vecinos⁴². En Vitoria de un total de 3.509 vecinos en 1864, sólo tenían derecho a voto 382 y únicamente 191 podían ser elegidos en los comicios municipales⁴³. Y en Bilbao, por citar un

⁴¹ En el caso de Bizkaia en 1847 los representantes de 62 anteiglesias solicitaron el mantenimiento de los sistemas electorales tradicionales, cuando se les ordenó aplicar el método electoral establecido en la Ley de Ayuntamientos de 1845. También expresaron su oposición, de una u otra forma, los valles de Orozko y de Zeberio, los concejos de Zalla y Arcentales, la ciudad de Orduña y la villa de Elorrio.

⁴² En orden decreciente según el número de vecinos electores los porcentajes eran los siguientes: Elorrio 27,36%; Balmaseda 26,54%; Durango 22,55%; Orduña 21,1%; Bermeo 16,6%; Bilbao 11,8%. La proporción de elegibles quedaba reducida al 18,24% en Elorrio; 17,59% en Balmaseda; 14,88 en Durango; 14,1% en Orduña; 11% en Bermeo y 5,8% en Bilbao. El cálculo ha sido realizado con los datos del Boletín Oficial de la Provincia de Vizcaya de 16 de junio de 1846.

⁴³ ORTIZ DE ORRUÑO, J. M., El régimen municipal alavés entre 1800 y 1876: continuidad y cambio, *Eusko Ikaskuntza. Cuadernos de Sección. Geografía e Historia*, 15 (1990), pp. 232-233.

último ejemplo, sólo podían ser elegidos 135 vecinos por 271 electores de un total de 2.296 vecinos residentes en la villa.

A las Diputaciones vascas les disgustó la introducción del nuevo sistema electoral porque rechazaban cualquier innovación formal en las instituciones del país. Sin embargo, en su correspondencia reservada reconocían que ésta era una cuestión de importancia secundaria. Según confesaba la Diputación de Bizkaia en 1844, «lo que podía reformarse con menos inconveniente era el sistema electoral»⁴⁴. Al fin y al cabo, tanto los sistemas electorales tradicionales, como el propuesto por los moderados contenían mecanismos restrictivos más que suficientes para garantizar el dominio de los notables. Por eso acabaron por aceptar el nuevo sistema sin grandes tensiones. No faltaron pueblos, como el valle de Orozko, que denunciaron la pasividad y el «apático silencio» de la Diputación vizcaína en este tema que para ellos suponía la esencia del «municipio foral»⁴⁵. Y es que las Diputaciones se mostraron menos firmes en esta materia que en otras también contenidas en la nueva legislación, como el control de las haciendas locales o la composición de los Consejos Provinciales, lo que evidencia cuáles eran desde la perspectiva del poder provincial los elementos sustanciales de la «foralidad municipal».

Efectivamente, en torno a las haciendas locales y a los Consejos Provinciales se desarrolló una tensa pugna entre el gobierno central y el poder provincial. La Ley de Ayuntamientos de 1845 anulaba completamente la autonomía municipal en materia hacendística, dejando su control en manos del jefe político que era quien debía aprobar los presupuestos y examinaba las cuentas municipales de anteriores ejercicios. En la instrucción de 18 de febrero de 1845 el Gobierno había expresado su absoluta determinación de aplicar la ley de ayuntamientos en materia de presupuestos municipales:

«[...] mal pudiera el Gobierno renunciar tan importante prerrogativa en una época de publicidad y examen, ni privar a los pueblos vascongados de la ga-

⁴⁴ AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Régimen Foral, Reg. 9, leg. 1, carta de la Diputación de Bizkaia a J. M. Arrieta Mascarúa, 16 de febrero de 1844.

⁴⁵ En el caso concreto del valle de Orozko la nueva legislación municipal privaba del derecho de elegir y ser elegidos a las tres cuartas partes de los que lo ejercían con el sistema tradicional. Tal vez por eso denunció con inusitada contundencia la escasa resistencia de la Diputación en materia electoral: «¿Podrá creer que [la Diputación] la deje con los demás Alcaldes y Ayuntamientos que se encuentran en su caso como huérfanos desprovistos de tutela, obrando aisladamente y sin concierto, o lo que será peor, canonizando la obra con su apático silencio (...)»? Representación del municipio de Orozko a la Diputación Foral, 3 de julio de 1846 (AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Régimen Foral, Reg. 9, leg. 6).

rantía que ofrece la fiscalización imparcial, desinteresada y severa del Poder a quien corresponde el amparo y tutela de la sociedad»⁴⁶.

En consecuencia, en junio de 1845 el Gobierno ordenó a los pueblos que remitiesen sus presupuestos al jefe político, con la consiguiente oposición de las Diputaciones. La de Bizkaia incluso amenazó con dimitir⁴⁷. Memoriales dirigidos a la Reina y nuevas reuniones entre el ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal, y representantes de las provincias trataron de evitar su aplicación. El ejecutivo recordaba las antiguas atribuciones del Corregidor, del Consejo de Castilla, de la Contaduría General de Propios y Arbitrios en las haciendas locales, al tiempo que aseguraba que la Diputación «bajo ningún título intervenía en la materia» en el siglo XVIII. Las Diputaciones, por su parte, defendían tener un «poder efectivo, directo, incontrovertible, con suma veneración aceptado» sobre las corporaciones locales, de lo que hacían derivar también facultades de control sobre las haciendas locales. Desde la perspectiva de las Diputaciones ésta era una materia fundamental de la foralidad. Y, por lo tanto, no se podía modificar hasta que se procediera al arreglo definitivo de los fueros, previsto en la Ley de 25 de octubre de 1839 y pospuesto indefinidamente⁴⁸. Ni la oposición de las Diputaciones, ni las resistencias de los pueblos consiguieron evitar, al menos inicialmente, la aplicación de la nueva ley municipal en lo tocante a las haciendas locales. En julio de 1845 se volvió a ordenar a todos los pueblos que remitieran sus presupuestos municipales a los jefes políticos y se amenazó con aplicar sanciones a los omisos. Algunos pueblos consultaron con las Diputaciones, pero éstas reconocieron que sus gestiones habían fracasado. Pese a ello, las resistencias de algunos pueblos dificultaron la aplicación de la ley. El jefe político de Bizkaia reconocía a finales de 1845 que algunos ayuntamientos continuaban exigiendo arbitrios municipales no incluidos en sus presupuestos. Y en enero de 1846 había más de sesenta pueblos que todavía no habían remitido sus presupuestos al jefe político, pese a que había concluido el plazo establecido para ello⁴⁹.

Las Diputaciones también mostraron una enorme resistencia contra la constitución de los Consejos Provinciales en las provincias vascas. Las autori-

⁴⁶ ESTECHA, J.M., *Régimen político y administrativo...*, op. cit., p. 44.

⁴⁷ AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Régimen Foral, Reg. 3, leg. 2. Representación de la Diputación foral de Bizkaia al Gobierno, 16 de junio de 1845.

⁴⁸ Una exposición detallada de los argumentos de las Diputaciones y del Gobierno en la pugna por la aplicación de la Ley de Ayuntamientos de 1845 puede verse en MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya*, op. cit., pp. 298-302; ORTIZ DE ORRUÑO, J. M., *El régimen municipal alavés*, op. cit., pp. 231-232; PORTILLO, J. M., *Los poderes locales en la formación*, op. cit., pp. 152-156.

⁴⁹ Boletín Oficial de la Provincia de Vizcaya, 12 de diciembre de 1845 y 6 de enero de 1846.

dades forales señalaban que estas nuevas instituciones eran absolutamente innecesarias en el País Vasco, puesto que las propias Diputaciones venían ejerciendo las funciones asignadas a los Consejos Provinciales, según señalaba la Diputación de Bizkaia:

«En Vizcaya compete a la Diputación foral su gobierno universal, así como su régimen económico administrativo, resolviéndose por ella gubernativamente cuantas reclamaciones se la dirigen por los pueblos y particulares sobre la materia y el establecimiento del Consejo de Provincia [...] no solo lo cree esta Diputación inútil e innecesario en Vizcaya, sino que antes bien causaría la mayor confusión y desorden, creando un estado permanente de anarquía en su administración...»⁵⁰.

No les faltaba razón a las Diputaciones, aunque se debería añadir que habían incorporado esas atribuciones en la etapa final de la Monarquía Absoluta. Como hemos visto, fue entonces cuando empezaron a resolver los conflictos generados en la administración local, no por la tradicional vía judicial, sino por la vía administrativa, en detrimento de las facultades de los alcaldes. Así que la creación de los Consejos Provinciales anulaba esas atribuciones para intervenir en la vida política local que las Diputaciones habían conseguido a finales del Antiguo Régimen. Por eso la firme decisión de aplicar esta ley por parte del ejecutivo fue respondida con una actitud de desobediencia por parte de las Diputaciones, lo que generó una situación de extraordinaria tensión. En Bizkaia, por ejemplo, el jefe político Rafael Navascués llegó a encausar al tesorero del Señorío y a cobrar por la fuerza los gastos del Consejo Provincial ante la contumaz oposición de la Diputación a aceptar el establecimiento de la nueva institución. Pese a que la resistencia de las Diputaciones a aceptar las nuevas instituciones dilató el proceso, finalmente los Consejos Provinciales fueron establecidos⁵¹.

A la altura de 1847 la cuestión municipal parecía resuelta de acuerdo a los intereses del Gobierno moderado. Para ese año la Ley de Ayuntamientos de 1845 había sido aplicada en lo sustancial en los municipios vascos. Los tradicionales sistemas de gobierno local habían sido sustituidos por los nuevos métodos de la legislación liberal. La figura del alcalde, en su condición de delegado del Gobierno, quedaba subordinada al jefe político. El ejecutivo había implantado un rígido control sobre las haciendas municipales. Tras una dura pugna con las

⁵⁰ AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Consejo Provincial de Vizcaya, Reg. 9, Exposición de la Diputación general a la Reina, 14 de mayo de 1845.

⁵¹ Puede seguirse el proceso de constitución de los Consejos Provinciales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa en MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya*, op. cit., pp. 302-04; ORTIZ DE ORRUÑO, J. M., *El régimen municipal alavés*, op. cit., pp. 231-232; PORTILLO, J. M., *Los poderes locales en la formación*, op. cit., pp. 161-172.

Diputaciones, se instalaron los Consejos Provinciales, con lo que el Gobierno podía controlar los litigios surgidos en la administración local. El proceso de desestructuración de los tradicionales sistemas de gobierno municipal y de centralización de la administración local parecía haber concluido.

V. EPÍLOGO: EL NACIMIENTO DEL NUEVO MUNICIPIO FORAL

Entre 1848 y 1853 se produjeron algunos cambios relevantes en la cuestión del municipio vasco. No es que las corporaciones locales recuperasen algunas de sus tradicionales atribuciones o formas de organización. Lo que cambió fue que el Gobierno acabó cediendo a las Diputaciones forales capacidades de control sobre los municipios que en el resto del Estado correspondían al jefe político, como venían reclamando los fueristas. El primer logro de los fueristas se produjo en la controvertida cuestión de los Consejos Provinciales que tanta tensión había generado. Las Diputaciones, viendo ya que era inevitable la implantación de esta nueva institución, encaminaron sus gestiones a conseguir que las autoridades forales fuesen miembros del Consejo Provincial, a lo que el Gobierno accedió, primero de forma provisional y poco después de forma indefinida. La Real Orden de 16 de junio de 1848 reconoció parcialmente las aspiraciones provinciales, ya que accedió, «por esta vez y siempre que S.M. así lo creyese conveniente», a que los Diputados generales y consultores fueran miembros del Consejo Provincial. Finalmente, la Real Orden de 22 de agosto de 1848 estableció que el Diputado general y los consultores fueran «miembros natos» del Consejo Provincial⁵².

El segundo logro importante del poder provincial se produjo en 1853, siendo ministro de la Gobernación el destacado fuerista Pedro de Egaña⁵³. Por Real Orden de 12 de septiembre de 1853 las Diputaciones forales obtuvieron la facultad de aprobar los presupuestos municipales y de supervisar las haciendas locales. Más allá de la concesión a las Diputaciones de esta importante atribu-

⁵² Acta de la Conferencia de los representantes de las Diputaciones de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa de 24 de febrero de 1848. En J. AGIRREAZKUENAGA (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, 1995, vol. I, pp. 425-428; PORTILLO, J.M., *Los poderes locales en Guipúzcoa, op. cit.*, pp. 173-176. AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Consejo Provincial de Bizkaia, Reg. 9.

⁵³ AGIRREAZKUENAGA, J., Pedro Egaña Díaz de Carpio. En AGIRREAZKUENAGA, J. *et al* (dirs.), *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1876-1939)*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2007, II, pp. 993-1007. Sobre su ideología fuerista, *vid.* RUBIO POBES, C., Estudio introductorio. En C. RUBIO POBES (ed.), *Pedro Egaña: discursos y escritos*, Leioa: Servicio Editorial UPV/EHU, 2019.

ción, esta Real Orden replanteó la cuestión municipal de una forma un tanto confusa. Por un lado, su artículo primero decía restaurar las atribuciones de los *municipios forales*: «[...] se conserven o devuelvan a los Ayuntamientos de las Provincias Vascongadas las atribuciones que ejercían antes del decreto de 29 de octubre de 1841». Sin embargo, no se precisaba cuál era el alcance de esas atribuciones. Por otro lado, el artículo segundo era mucho más concreto y asignaba a la Diputación nuevas competencias sobre los municipios en materia de hacienda: «Que los presupuestos y cuentas anuales de los mismos Ayuntamientos se presenten a la Diputación foral de la respectiva provincia para su examen y aprobación en la parte que la merezcan»⁵⁴. Algunos pueblos vizcaínos vieron en la Real Orden de 1853 una oportunidad para recuperar su tradicional sistema de gobierno local y se dirigieron a la Diputación solicitando una aclaración sobre su alcance. La Diputación se limitó a consultar la cuestión con el Gobierno, que respondió que se mantuviera la Ley de Ayuntamientos de 1845 en lo referente a la organización de ayuntamientos. Por su parte, las anteiglesias del Duranguesado interpretaron que con la Real Orden de septiembre de 1853 recuperaban su autonomía municipal en materia hacendística y que no debían presentar sus cuentas y presupuestos a ninguna autoridad supramunicipal, lo que fue rechazado por la Diputación. De nada valieron las críticas de los representantes del Duranguesado que aseguraban que la Diputación «les quería aplicar en esencia la misma ley del 45 con el dorado de 1853»⁵⁵. No se trataba, por tanto, de recuperar parte de la autonomía municipal perdida, sino de que el control sobre las haciendas locales fuera ejercido por la Diputación foral, en lugar del jefe político.

En los años siguientes hubo algunos intentos para modificar la aplicación de la Ley de Ayuntamientos de 1845 en materia de designación de alcaldes. Las Juntas Generales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa solicitaron en 1856 y 1857 que los Ayuntamientos de sus territorios se organizaran «en la forma y período que las Ordenanzas forales establecen»⁵⁶. La Conferencia de las tres Diputaciones de 8 de noviembre de 1857 insistió en la misma petición, al tiempo que ofrecía la alternativa habitual: que fuera la Diputación, en lugar del Rey, el Gobierno o el jefe político, quien nombrase de entre los concejales a los alcaldes de los pueblos, citando como argumento el precedente de la *década ominosa* en que por primera vez las Diputaciones intervinieron en las elecciones municipales⁵⁷. Sin embargo, en esta materia las reivindicaciones fueristas no prosperaron.

⁵⁴ ESTECHA, J.M., *Régimen político y administrativo...*, op. cit., p. 50.

⁵⁵ MARTÍNEZ RUEDA, Fernando, *Los poderes locales en Vizcaya*, op. cit., pp. 306-309.

⁵⁶ MONREAL, G., *Del municipio foral*, op. cit., pp. 265.

⁵⁷ AGIRREAZKUENAGA, J. (ed.), *La articulación político-institucional*, op. cit., vol. I, p. 521.

Así que a mediados del siglo XIX el proceso de alumbramiento del denominado *nuevo municipio foral* podía darse por concluido. Podemos definir el *nuevo municipio foral* como una singular adaptación de la legislación moderada de régimen local en Bizkaia, Gipuzkoa y Araba en razón de su pasado foral y de la ley de 25 de octubre de 1839. Su principal característica era que la subordinación de las instituciones municipales en algunas materias –haciendas municipales, control de la gestión municipal a través de los Consejos Provinciales– debía entenderse, no con los agentes gubernamentales, sino con las propias Diputaciones forales. Así, el resultado de la cuestión municipal, que había enfrentado al Gobierno moderado con los fueristas, se adaptaba, al menos parcialmente, al discurso del fuerismo que defendía que los fueros eran compatibles con el Estado liberal y los concebía como una amplia autonomía gubernativa de las provincias en manos de sus respectivas Diputaciones. Sin embargo, esta solución no satisfizo plenamente las demandas del fuerismo. En aspectos tan importantes como las elecciones municipales y, sobre todo, la designación de alcaldes se aplicó plenamente la Ley de Ayuntamientos de 1845. Pese a ello, el poder provincial pudo conservar y adaptar al régimen liberal la capacidad de intervención en los municipios que había conseguido en la etapa final de la Monarquía Absoluta. Tal vez lo más paradójico de todo este proceso es que se presentó como una defensa de los usos y costumbres de los pueblos. Sin embargo, el nuevo modelo municipal poco tenía que ver con el tradicional, caracterizado por la pluralidad de poderes y jurisdicciones concurrentes y por la autonomía local. Por eso, Joaquín Partearroyo, procurador del pueblo alavés de Arceniega, denunció en 1868 «la exagerada centralización» que la Diputación había introducido en los pueblos y propuso que estos recuperaran «la vida propia que de la más remota antigüedad gozaron»⁵⁸. Y por la misma razón los apoderados de varias anteiglesias vizcaínas pidieron ante la Junta de Gernika de 14 de julio de 1858 que la Diputación respetase «los privilegios y regalías locales» de los pueblos. La propuesta fue rechazada porque, según decía la propia Diputación de Bizkaia, «estaba concebida en términos vagos y genéricos»⁵⁹. El proceso de centralización de los municipios vascos podía ya darse por concluido.

⁵⁸ ORTIZ DE ORRUÑO, J. M., El régimen municipal alavés, *op. cit.*, p. 234.

⁵⁹ AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Régimen Foral, Reg. 20, leg. 5. La propuesta fue presentada por los apoderados de Etxano, Gorozika, Amorebieta, Ibarri y de las anteiglesias de la Merindad de Durango.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACHÓN INSAUSTI, José Ángel, «A voz de concejo». *Linaje y corporación urbana en la constitución de la Provincia de Gipuzkoa*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1995.
- AGIRREAZKUENAGA, Joseba (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, 1995.
- Pedro Egaña Diaz de Carpio. En Joseba AGIRREAZKUENAGA *et al* (dirs.), *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1876-1939)*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2007.
- ALONSO OLEA, Eduardo, Forales, miñones y miqueletes. En Francisco RODRÍGUEZ DE CORO, *Los ejércitos*. Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 1994, pp. 249-260.
- ALZOLA, Pablo, *Régimen administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao: Imprenta de la Casa de Misericordia, 1910.
- BARAHONA, Renato, *Vizcaya on the Eve of Carlism*, Reno: University of Nevada Press, 1989.
- CASTRO, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1982.
- CHACÓN ORTIZ, Diego, Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español. En Javier TUSELL, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
- ESTECHA, José María, *Régimen político y administrativo de las provincias vasco navarras: colección de leyes, decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasco Navarro*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1902.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo, La Monarquía. En *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*. I. *El Rey y la Ilustración*, Madrid: Ministerio de Cultura, 1989, pp. 1-89.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid: Civitas, 1998.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *El origen del municipio constitucional*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1983.
- GOROSABEL, Pablo, *Noticias de las cosas memorables de Guipúzcoa*, Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1967.

- HESPAÑA, Antonio Manuel, *Vísperas de Leviatán: Instituciones y poder político, Portugal, siglo XVII*, Madrid: Taurus, 1989.
- LÓPEZ ATXURRA, Rafael, *La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1999.
- LORENTE, Marta y Fernando MARTÍNEZ, Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil, *RJUAM*, 19 (2009), pp. 195-210.
- MADARIAGA ORBEA, Juan, Municipio y vida municipal vasca de los siglos XVI al XVIII, *Hispania*, 39-143 (1979), pp. 505-558.
- Estatuto social y representación política», *Iura Vasconiae*, 3 (2006), pp. 317-364.
- MARTÍNEZ RUEDA, Fernando, *Los poderes locales en Vizcaya, del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal (1700-1853)*, Bilbao: Servicio Editorial UPV/EHU, 1994.
- La formación histórica de la policía foral en Vizcaya (1770-1833). En Rafael MIEZA, y Juan GRACIA (eds.), *Haciendo historia. Homenaje a M^a Ángeles Larrea*, Bilbao: Servicio editorial UPV/EHU, 2000, pp. 273-288.
- La Diputación de Vizcaya en el siglo XVIII, una institución emergente, *Hispania*, 252 (2016), pp. 117-119.
- El concejo de Bilbao a fines del Antiguo Régimen: gobierno local, poder foral y monarquía. En María Ángeles FAYA, Lidia ANES y Marta FRIERA (eds.), *Oligarquías urbanas, gobierno y gestión municipal en la España Cantábrica durante la Edad Moderna*, Oviedo: KRK ediciones, 2017.
- MONREAL ZÍA, Gregorio, *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974.
- Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 245-275.
- MUGARTEGUI EGUÍA, Isabel, *Hacienda y fiscalidad en Guipúzcoa durante el Antiguo Régimen, 1700-1814*, San Sebastián: Fundación Cultural Caja de Guipúzcoa, 1990.
- ORTIZ DE ORRUÑO, José María, El régimen municipal alavés entre 1800 y 1876: continuidad y cambio, *Eusko Ikaskuntza. Cuadernos de Sección. Geografía e Historia*, 15 (1990), pp. 221-236.
- La militarización de la sociedad vasca en tiempos de paz: los naturales armados (1823-1833), *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía* 26 (1998), pp. 23-40.

PORRES MARIJUAN, Rosario, De la Hermandad a la Provincia (siglos XVI-XVIII). En Antonio RIVERA (dir.): *Historia de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Nerea, 2003, pp. 187-306.

-Corona y poderes urbanos en la cornisa Cantábrica: siglos XVI y XVI, *Minius: Revista do Departamento de Historia, Arte e Xeografía*, 19 (2011), pp. 103-135.

PORTILLO VALDÉS, José María, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao: Servicio Editorial UPV-EHU, 1987.

-*Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

-Entre revolución y tradición (1750-1839). En Antonio RIVERA (dir.), *Historia de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Nerea, 2003.

PRO, Juan, *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid: Alianza, 2019.

RUBIO POBES, Coro, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996.

-(ed.), *Pedro Egaña: discursos y escritos*, Leioa: Servicio Editorial UPV/EHU, 2019.

RUIZ HOSPITAL, G., *El gobierno de Guipúzcoa al servicio de su Rey y el bien de sus naturales. La Diputación provincial de los fueros al liberalismo (siglos XVI-XIX)*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997.

SAGARMINAGA, Fidel de, *El Gobierno y el Régimen Foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe II hasta la mayor edad de Isabel II*, Bilbao: Tip. Católica de José de Astuy, 1892

SORIA SESÉ, Lourdes, Entre el derecho tradicional y el derecho recibido: las repúblicas municipales de Vasconia durante la Edad Moderna, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), 85-111.

TRUCHUELO, Susana, *La representación de las corporaciones locales guipuzcoanas en el entramado político provincial (siglos XVI-XVII)*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997.

TURRADO, Martín, *La policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*, Madrid: Dykinson, 1995.

VAL ARNEDO, Diego, Los consejos provinciales y su documentación. El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra (1845-1868), *Príncipe de Viana*, 260 (2014), pp. 717-745.

LOS MUNICIPIOS DE NAVARRA, ÁLAVA, GIPUZKOA Y BIZKAIA COMO VÍA DE REIVINDICACIÓN DE LA AUTONOMÍA VASCA EN 1917-1919 Y EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

Nafarroako, Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko udalerriak: 1917-1919an
eta Bigarren Errepublikan euskal autonomia aldarrikatzeko bidea

The municipalities of Navarre, Álava, Gipuzkoa, and Bizkaia as a path towards
recognising Basque autonomy in 1917-1919 and in the Second Republic

Fernando MIKELARENA PEÑA
Universidad de Zaragoza

Fecha de recepción / Jasotze-data: 2 de diciembre de 2021

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 15 de agosto de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 6 de octubre de 2022

En este artículo analizaremos el papel de los municipios de los cuatro territorios vascopeninsulares como vía de reivindicación de la autonomía: en primer lugar, durante la campaña autonomista de 1917-1919; en segundo lugar, durante los procesos de redacción, conformación y debate de proyectos de autonomía desarrollados durante la Segunda República. En el análisis se tiene en cuenta el ejemplo catalán y se remarca el perfil de los agentes intervinientes y las estrategias políticas de los partidos políticos.

Palabras clave: Municipios. Procesos Autonómicos. País Vasco. Navarra. 1917-1919. Segunda República.



Artikulu honetan lau euskal lurralde penintsularretako udalerriek autonomia aldarrikatzeko bide gisa jokatu zuten rola aztertuko dugu: lehenik eta behin, 1917-1919 kanpaina autonomistan eta, bigarrenik, Bigarren Errepublikan garatutako autonomia-proiektuak idazteko, eratzeko eta eztabaidatzeko prozesuetan. Analisisan eredu katalana hartu da aintzat eta esku hartu zuten eragileen profila eta alderdi politikoen estrategia politikoak nabarmendu dira.

Gako-hitzak: Udalerriak. Prozesu autonomikoak. Euskal Herria. Nafarroa. 1917-1919. Bigarren Errepublika.



In this article, we will analyse the role of municipalities in the four Basque-peninsular territories as a path towards recognising autonomy: first, during the autonomist campaign of 1917-1919; second, during the autonomy drafting, forming, and debating projects developed during the Second Republic. The analysis takes into account the Catalan example and the profile of intervening agents and political strategies of the political parties is highlighted.

Keywords: Municipalities. Autonomous Processes. Basque Country. Navarre. 1917-1919. Second Republic.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS MUNICIPIOS VASCONAVARROS EN LA CAMPAÑA AUTONOMISTA DE 1917-1919. 2.1. Los municipios catalanes en la campaña autonomista de 1917-1919 en Cataluña. 2.2. El papel de los municipios en el proceso autonomista de 1917-1919 en Vascongadas. 2.3. El papel de los municipios en el proceso autonomista de 1917-1919 en Navarra. III. LOS MUNICIPIOS EN LOS PROCESOS AUTONOMISTAS DE LA SEGUNDA REPÚBLICA. 3.1. Los municipios y la regulación del proceso autonómico en Cataluña. 3.2. Los municipios, las elecciones municipales y la regulación del proceso autonómico en el país vasconavarro. 3.2.1. El poder municipal tras las elecciones de abril y mayo de 1931. 3.2.2. El poder provincial tras el decreto de constitución de las gestoras provinciales de las diputaciones. 3.2.3. La falta de regulación sobre los cauces sobre los que había de desarrollarse el proceso autonómico hasta diciembre de 1931. 3.3. Los municipios en las actitudes estratégicas del PNV y del carlismo en el doble proceso autonómico de 1931. 3.4. Los municipios en el proceso autonomista impulsado por el Movimiento de Alcaldes. 3.5. Los municipios en el proceso estatutario impulsado por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones. 3.6. Los municipios en el proceso autonomista de 1932. 3.7. El papel de los municipios en los procesos autonómicos tras el verano de 1932. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo analizaremos el papel de los municipios de los cuatro territorios vascopeninsulares como vía de reivindicación de la autonomía: en primer lugar, durante la campaña autonomista de 1917-1919; en segundo lugar, durante el doble proceso de redacción, conformación y debate de proyectos de autonomía desarrollado, en un contexto de ausencia de normativa específica sobre el procedimiento a seguir, a lo largo de 1931 por el Movimiento de Alcaldes y por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones; en tercer lugar, durante los diferentes procesos de redacción, conformación y debate de proyectos de autonomía desarrollados en 1932 y 1933 a partir del decreto de 8 de diciembre de 1931 que constituía el armazón legal al que aquellos debían procedimentalmente sujetarse. Como se comprobará, nuestro análisis tendrá en cuenta lo sucedido en Cataluña en las coyunturas estudiadas ya que aquella región fue la que ostentó la prioridad en la atención de sus reivindicaciones autonómicas, constituyendo las respuestas legales que el Gobierno central dará

a las mismas el guion al que deberán sujetarse las demás, al menos en el caso de la época republicana. Asimismo, nuestro enfoque subrayará el perfil de los agentes intervinientes en cada caso y las cuestiones que tienen que ver con las estrategias políticas de los partidos políticos para dar cuenta de los resultados de los diferentes procesos.

No obstante, antes de seguir, es preciso subrayar que los municipios eran un agente de representación consolidado en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia desde la Edad Media en cuanto que las Juntas Generales eran asambleas parlamentarias provinciales de representantes municipales hasta que fueron abolidas en 1876. Por contra, en Navarra las asambleas de representantes municipales no tenían tradición. Como es sabido, en las Cortes navarras del Antiguo Régimen los representantes municipales de las 38 villas o ciudades que habían obtenido la merced por gracia real de estar representadas en el brazo popular o de las universidades conformaban uno de los tres estamentos junto con el eclesiástico y el nobiliario¹. En los tiempos finales del Antiguo Régimen los cánones constitucionales del Reino no permitieron a los municipios asumir más carácter representativo a través de otros foros de nueva creación, tal y como dictaminó la Diputación del Reino a partir de un informe del síndico Ángel Sagaseta de Ilúrdoz, ante un intento en 1823 de creación por parte de los ultraabsolutistas de unas juntas de merindad que nombrasen a dos representantes para sustituir a aquella, a su juicio infiltrada de elementos liberales. El argumento utilizado fue «que ninguna de las cabezas de Merindad está autorizada para convocar por sí a sus Pueblos en los negocios que tocan a todo el Reino» y que, estando el poder legislativo navarro radicado en la reunión de los tres estamentos en Cortes, admitiéndose aquel intento,

«quedaría gravemente vulnerada, y aun destruida la forma de Gobierno de este Reyno, pues vendría a refundirse por un medio indirecto toda la representación en sólo el brazo de las Unibersidades, con la particular circunstancia de dar como se ha dado intervención para nombramiento de los comisionados a muchos Pueblos que no tienen asiento en las Cortes»².

En el marco de la Navarra posterior a 1841 las asambleas de representantes municipales, globalmente o por merindades, tendrán una existencia muy marginal, siendo convocadas para fines consultivos en ciertas ocasiones por la Diputación para tratar de cuestiones tributarias o de comunicaciones. Eso es lo

¹ USUNÁRIZ GARAYOA, J. M^a., Las instituciones del reino de Navarra durante la Edad Moderna (1512-1808), *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 46-2 (2001), pp. 707-708.

² MIKELARENA, F., El foralismo radical de Ángel Sagaseta de Ilúrdoz ante el absolutismo centralizador de Fernando VII, *Tiempos Modernos. Revista Electrónica de Historia Moderna*, 34 (2017), pp. 287-288.

que se desprende al menos tras haber preguntado por los términos «juntas (o asambleas) de distrito» o «juntas (o asambleas) de merindad» en la base de datos de Diario de Navarra.

II. LOS MUNICIPIOS VASCONAVARROS EN LA CAMPAÑA AUTONOMISTA DE 1917-1919

2.1. Los municipios catalanes en la campaña autonomista de 1917-1919 en Cataluña

Antes de analizar el papel de los municipios vasconavarros en la campaña autonomista de 1917-1919, es preciso considerar el papel de ratificación de la voluntad autonomista generalizada que, por invitación de las diputaciones, desarrollaron los municipios catalanes en los procesos autonomistas de los años diez en aquella región, al margen de cualquier normativa.

En 1913 los ayuntamientos catalanes fueron invitados por las cuatro diputaciones catalanas a expresar su opinión sobre el proyecto de ley sobre la mancomunidad de Cataluña, posicionándose a favor del mismo 1016 ayuntamientos de los 1073 totales, aglutinando al 95,7 por ciento de la población catalana³. En julio de 1918 en la *Quarta Setmana Municipal*, organizada por la *Escola de Funcionaris de l'Administració Local*, dependiente de la Diputació de Barcelona, se decidió organizar una consulta escrita a los ayuntamientos catalanes para someter a su aprobación un texto que hablaba de la necesidad de la autonomía de Cataluña, así como de la autonomía local. De esta forma, se remitió un boletín a todos los ayuntamientos con el título *Plebiscit de la voluntat municipal de Catalunya* en el que había que hacer constar el nombre del ayuntamiento y la firma del alcalde y del secretario. El 16 de noviembre de 1918 la Mancomunidad de Cataluña hizo público el resultado de la consulta en un acto solemne. Casi todos los ayuntamientos votaron positivamente, representando al 98 por ciento de la población. A continuación, la Mancomunidad acordaría la constitución de una ponencia para la redacción de unas bases para un proyecto de autonomía⁴. Ese proyecto se debatiría en una asamblea extraordinaria de la mancomunidad en la que estarían presentes también los parlamentarios catalanes el 24 de enero de 1919 y el 26 de enero sería votado por una asamblea de

³ IZQUIERDO BALLESTER, S., La campanya pro Mancomunitat (1911-1913) y els seus antecedents. En BALCELLS, A., *La Mancomunitat de Catalunya (1914). Simposi del centenari*, Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2015, p. 45.

⁴ BALCELLS, A., *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona: Parlament de Catalunya, 2010, pp. 27-29.

alcaldes de toda Cataluña, recibiendo el apoyo de 1046 ayuntamientos que sumaban el 99 por ciento de la población⁵. Como es sabido, todo quedaría en nada porque las Cortes se negarían a discutir ese proyecto y se limitarían a hablar del proyecto de la Comisión extraparlamentaria creado por aquellas. Aunque los diputados catalanes republicanos, regionalistas y tradicionalistas presentaron una moción el 18 de febrero para que se realizara en Cataluña un plebiscito sobre la autonomía, el 27 de febrero, el día en el que iba a votarse esa moción, el gobierno de Romanones acordó cerrar las Cortes con el pretexto de la huelga de La Canadiense⁶.

2.2. El papel de los municipios en el proceso autonomista de 1917-1919 en Vascongadas

El papel de los municipios en el proceso autonomista de 1917-1919 en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia se limitó a refrendar las iniciativas de las Diputaciones, no constando ningún papel de impulso porque esta función había sido asumida por aquellas.

Coincidiendo en el tiempo con la asamblea de parlamentarios catalanes convocada por Cambó y con la visita de este político catalán, las tres Diputaciones Provinciales de Vascongadas (en las que la mayoría, tras las elecciones de la primavera de 1917, estaba en manos de nacionalistas en el caso de Bizkaia, de carlistas e integristas en el caso de Gipuzkoa, y de urquijistas y datistas en Álava⁷) celebraron diversas reuniones preparatorias en la primera quincena de julio de aquel año que incluyeron una entrevista con la Diputación navarra el día 10 para invitarla a una acción concertada a la que esta se negaría para no comprometer el status de la ley de 1841. Posteriormente, aquellas se reunieron de nuevo en Vitoria el 15 y 16 del mismo mes, con la presencia a título particular de tres diputados forales navarros, y acordaron por unanimidad solicitar al Gobierno «dentro de la unidad de la Nación española [...] una amplia autonomía que esté en consonancia con las constantes aspiraciones del País», así como comisionar a los presidentes de las Diputaciones para entregar dicho acuerdo a los representantes en Cortes para que lo presentaran ante los Poderes Públicos⁸.

⁵ *Ibid.*, pp. 92-100.

⁶ *Ibid.*, pp. 121-131.

⁷ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1990, p. 96; DE PABLO CONTRERAS, S., *Los problemas de la autonomía vasca en el siglo XX: la actitud alavesa, 1917-1979*, Oñati: IVAP, 1991, p. 25.

⁸ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, pp. 98-104.

Tras ese primer paso, las Diputaciones convocarán a los municipios para el refrendo de sus reivindicaciones, asumiendo aquellas la reivindicación de la autonomía municipal expresada por las capitales de las tres provincias, en asambleas que se celebraron entre el 27 de julio y el 23 de agosto y que se saldaron positivamente⁹.

Como final de la primera fase de este proceso, las tres Diputaciones de Vascongadas se reunieron en Vitoria, tras una reunión previa en San Sebastián, en noviembre de 1917 y acordaron elevar un Mensaje al Gobierno en el que expresaban «su aspiración de obtener, dentro de la Nación española, las más amplias facultades autonómicas», «facultades que podrán ser ejercidas ya por las Diputaciones o por los organismos que se establezcan en el País para sustituirlas», añadiendo «que este íntimo anhelo sentido por el País, solo puede encontrar satisfacción cumplida en el restablecimiento de sus instituciones seculares, de sus Fueros». Ante la eventualidad de que el Gobierno no accediera a la plena reintegración foral, las Diputaciones planteaban «que se ensanchen los términos de su autonomía actual», reteniendo el Estado las competencias en «Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, Deuda Pública, Aduanas, Moneda, Pesos y medidas, Correos y Telégrafos» y cediéndose a las Diputaciones «los asuntos que se refieren al fomento de la Instrucción en todos sus grados, a la Administración local bajo sus varios aspectos, a la práctica de la Beneficencia, a las obras y servicios hidráulicos, a la Agricultura, Minería, Industria y Comercio y otros que no hay por qué detallar»¹⁰.

Antes de remitirse la solicitud al Gobierno, la Diputación de Guipúzcoa «convocó a todos los ayuntamientos para darles cuenta y consultarles sobre su proyecto», asistiendo a la reunión representantes de todos ellos y votando a favor de la iniciativa, renovando por lo tanto los municipios guipuzcoanos el papel refrendador ya desarrollado meses antes¹¹.

Ese mensaje fue entregado por casi todos los parlamentarios vascongados a Manuel García Prieto, Presidente del Gobierno, pero con los sucesivos cambios de gobierno de los meses posteriores el documento original se perdió, generándose con ello una gran desconfianza sobre la virtualidad de iniciativas semejantes¹².

En los meses posteriores el movimiento autonomista vivió una situación de impasse en Vascongadas por el acuerdo secreto entre las Diputaciones de las

⁹ *Ibid.*, pp. 108-109; DE PABLO CONTRERAS, S., *op. cit.*, pp. 32-34.

¹⁰ ORUETA, J. de, *Fueros y autonomía. El proceso del Estatuto Vasco*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1934, pp. 24-26.

¹¹ *Ibid.*, p. 29.

¹² *Ibid.*, pp. 28-29.

tres provincias de no impulsar iniciativas que perjudicaran el derrotero del Mensaje entregado a finales de 1917¹³. Dicha situación se mantendría incluso tras la proclamación en el Parlamento por parte de los diputados a Cortes nacionalistas a mediados de abril, a través del navarro Manuel de Aranzadi, de sus reivindicaciones reintegracionistas¹⁴.

En noviembre de 1918 se abre una segunda fase en el movimiento autonomista. El 3 de ese mes los diputados nacionalistas en el Congreso registran una proposición de ley que solicitaba la derogación de la ley de 25 de octubre de 1839 y demás normativa de desarrollo, así como la reintegración foral, planteando que fueran las Diputaciones provinciales vigentes de Vascongadas, así como la de Navarra las que debían determinar «el régimen de transición con arreglo al cual habrán de constituirse los organismos que en ellas hayan de actuar por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior». Asimismo, se proponía que se autorizara

«al Gobierno para que en su día pueda tratar y convenir con las legítimas representaciones de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia y Navarra las bases en que han de descansar la mutua y cordial convivencia de aquellos territorios con el Estado español»¹⁵.

Como se ve, la moción nacionalista seguía ubicando en las Diputaciones el papel de gestión del proceso en el caso de que la iniciativa prosperara.

El 19 y 20 de noviembre las tres Diputaciones vascongadas se reunían en Vitoria conviniendo por unanimidad, aunque con reticencias alavesas, declarar que había llegado el momento de que tuvieran inmediata realización las aspiraciones del país contenidas en el Mensaje entregado al Gobierno a finales del año anterior¹⁶, con lo que las Diputaciones de Gipuzkoa y Álava, en manos de tradicionalistas la primera y con una presencia plural de urquijistas, datistas y carlistas la segunda, se sumaban a la de Bizkaia, de mayoría nacionalista. Para dar más fuerza a la petición apelarán a los municipios para que también aparezcan como suscriptores de la misma. Así en Álava aquel mismo día se reunió la Junta de Hermandades, aprobándose por unanimidad la reintegración foral para Álava¹⁷. Posteriormente, el 23 de noviembre representantes de los municipios gipuzcoanos se reunieron en San Sebastián y solicitaron la derogación de la

¹³ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 120.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Diario de las Sesiones de las Cortes*, núm. 89, 5 de noviembre de 1918, Apéndice quinto.

¹⁶ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 140; DE PABLO CONTRERAS, S., *op. cit.*, p. 44.

¹⁷ JIMENO JURÍO, J. M^a., *Navarra y Vascongadas (1917-1919). Reivindicaciones autonómicas y Reintegración Foral*, Pamplona: Pamiela/Udalbide/Euskara Kultur Elkargoa, 2008, pp. 214-215.

Ley de 25 de octubre de 1839, acordando la celebración de una asamblea en Tolosa el 1 de diciembre a la que se invitó al resto de diputaciones vascas¹⁸. En esta última asamblea del 1 de diciembre de 1918 en Tolosa, se aprovechó «la oportunidad para ratificar el Mensaje presentado y su adhesión» y se recalcó la necesidad de la unidad de acción entre las cuatro diputaciones. A la reunión acudieron todos los ayuntamientos guipuzcoanos, la Diputación y representantes en Cortes, así como de las Diputaciones (a excepción de la de Navarra, que se excusó)¹⁹. Una semana antes había fracasado un intento de mitin con participación de todas las fuerzas políticas organizado por los nacionalistas vizcaínos en Eibar²⁰. El 15 de diciembre se reunirían en Bilbao en asamblea 111 ayuntamientos vizcaínos, finalizando la misma con incidentes que acarrearían la destitución por el gobernador del alcalde nacionalista Arana que era quien habían convocado la reunión²¹.

Posteriormente, la reivindicación autonomista se encauzaría en el caso de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia en el seno de la comisión extraparlamentaria creada por Romanones por medio de un Real Decreto del 18 de diciembre con el fin de elaborar un proyecto de ley sobre régimen autonómico para someter a las Cortes. Dentro esa comisión se crearía una subponencia por parte del Gobierno en enero de 1919 para el Estatuto Vasco, formada por Chalbaud, Senante y Orueta²². Esta subponencia elaboró un dictamen en el que se recogían las aspiraciones de las Diputaciones y expresaban en primer término la derogación de las leyes de 19 de septiembre de 1837 y de 25 de octubre de 1839, así como la restauración con todos sus derechos y atribuciones de los organismos forales que determinarían su régimen, constitución y funcionamiento y fijarían, de acuerdo con el Gobierno, «la adaptación a la época actual de sus relaciones de derecho con el Estado». En el caso de que esas peticiones no fueran admitidas se solicitaba «una solución autonómica» cuyo primer plazo sería la reunión por parte de las provincias de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia de sus respectivos ayuntamientos en el plazo de tres meses

«para que bajo la ponencia de sus actuales Diputaciones acuerden la constitución de organismos, ya sean los antiguos forales adaptados a las necesidades presentes, ya otros, que en cada una hayan de llevar la representación de dichas provincias»

¹⁸ *Ibid.*, p. 209.

¹⁹ ORUETA, J. de, *op. cit.*, pp. 30-31; ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 142.

²⁰ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 141.

²¹ *Ibid.*, p. 143; JIMENO JURÍO, J. M^a., *op. cit.*, pp. 213-214.

²² ORUETA, J. de, *op. cit.*, pp. 32-33.

y ejercer las funciones que por ley se les reconozcan. Asimismo, las Juntas Generales o los organismos de nueva creación creados por las representaciones de los ayuntamientos, determinarían sus bases, formas y atribuciones. Seguidamente se señalaban las facultades autonómicas de este nuevo marco, se indicaba la cooficialidad de la lengua vasca y las relaciones económicas con el Estado²³. El mismo Orueta subrayó que los organismos de los que hablaba el dictamen estaban formados por «los mismos Ayuntamientos reunidos», partiéndose «del principio netamente vascongado de que la provincia la integran los municipios asociados» y que esos ayuntamientos resolverían sobre la propia autonomía, resucitando las antiguas Juntas Generales o constituyendo otro órgano similar²⁴. Mientras las Diputaciones de Gipuzkoa y Bizkaia se adhirieron a dicho dictamen la de Álava optó por convocar una asamblea de ayuntamientos a la que asistieron 63 que expresaron una amplia disparidad de opiniones: 13 se adhirieron a aquel dictamen con o sin reservas; 18 se posicionaron a favor de la Reintegración Foral; 7 en contra del Estatuto; 10 a favor de mantener la personalidad de Álava; 5 a favor de la autonomía en general, 7 a favor de un estatuto alavés²⁵.

Por consiguiente, después de que la iniciativa de todo el proceso en Vascongadas hubiera sido desarrollada por las Diputaciones, actuando los municipios para respaldar sus actuaciones, el dictamen afirmaba que en el caso de que el Gobierno desechase la opción reintegracionista, podría inaugurarse una segunda vía autonómica que partiría de la reunión de los ayuntamientos convocados por las Diputaciones para que acordaran la constitución de organismos autonómicos que podrían ser los antiguos forales adaptados al presente u otros nuevos.

2.3. El papel de los municipios en el proceso autonomista de 1917-1919 en Navarra

Por contra, en Navarra el papel de los municipios fue mucho más activo debido a que la Diputación, en la que tras las elecciones de diputados forales de marzo de 1917 para los dos diputados de Pamplona y para el diputado único de los partidos de Aoiz, Tafalla y Tudela ya no había mayoría carlista (al estar compuesta de los liberales Baztán, Badarán, Guelbenzu y Usechi, los carlistas Martínez Alsúa y Sanz y el integrista Juanmartiñena), no se involucró en el proceso a pesar de ser invitada por las Diputaciones vascongadas. El apoyo, mayoritario como se verá, de los ayuntamientos navarros al proceso, enfocado desde la pers-

²³ *Ibid.*, pp. 37-41.

²⁴ *Ibid.*, p. 42.

²⁵ DE PABLO CONTRERAS, S., *op. cit.*, pp. 48-55.

pectiva de la Reintegración Foral, respondió a una apuesta reactiva del tradicionalismo ante su retroceso. La Reintegración Foral uno de los ejes programáticos de los carlistas, tradicionalmente en segundo lugar tras la defensa de la religión, aunque con un aire nostálgico y «como una suerte de sebastianismo»²⁶, era un elemento totémico en Navarra que también era asumido por las bases electorales de otros partidos, sobre todo por el nacionalismo que registró una fuerte primera expansión en la segunda década del siglo. Los carlistas incidieron más en la cuestión de la Reintegración Foral a partir de 1911 a causa de la competencia electoral con los nacionalistas y de la mencionada pérdida de la hegemonía de la que habían disfrutado desde 1905, sobre todo por el factor político-religioso²⁷.

La Diputación navarra se desligó desde el principio de las propuestas de las Diputaciones de Vascongadas. Ya en la visita que el 10 de julio hicieron estas a Pamplona para invitar a aquella a una acción autonomista común, el vicepresidente de la Diputación navarra, el liberal Baztán, se mostró cauteloso anteponiendo la defensa del marco de la ley de 1841 a cualquier cuestión. Aunque en la reunión se acordó una segunda cita para el día 16, el día 12 el Consejo Foral Administrativo, un organismo consultivo creado en 1898 y compuesto por exdiputados provinciales, acordó aconsejar a la Diputación que no acudiera a la misma a causa del temor de la mayoría del mismo a poner en peligro el marco derivado de la ley de 1841 y por las circunstancias políticas por las que atravesaba España, si bien con el voto discordante del carlista Joaquín Beúnza que subrayó que Navarra podía ampliar su autonomía en términos que no ofrecieran peligro para la unidad de la Patria y en unión de las Diputaciones Vascongadas. A pesar de todo, tres diputados forales navarros (el vicepresidente Baztán y los dos diputados carlistas Javier Sanz y Francisco Martínez Alsúa) asistieron, a título particular, a la Asamblea de Vitoria, celebrada el día 16 de julio y mencionada más arriba²⁸.

Bajo esos antecedentes, durante los dos primeros meses de 1918 se vive en Navarra una sorprendente primera eclosión, ciertamente mucho más limitada que la que tendrá lugar a final de año, de la reivindicación reintegracionista impulsada desde el ámbito de los municipios. El día 2 de enero el Ayuntamiento

²⁶ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Á., *Caciques y políticos forales. Las elecciones a la Diputación de Navarra (1877-1923)*, Pamplona: El Autor, 1992, pp. 272-273 y p. 314.

²⁷ *Ibidem*; MINA APAT, M^a. C., Elecciones y partidos políticos en Navarra, 1881-1923. En GARCÍA DELGADO, J. L. (ed.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Madrid: Siglo XXI, 1985, p. 117.

²⁸ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, pp. 98-107; JIMENO JURÍO, J. M^a., *op. cit.*, pp. 52-65; FUENTE LANGAS, J. M^a., Antecedentes y consecuencias del fracasado proyecto de régimen foral de 1919. En *Tercer Congreso de Historia General de Navarra. III. El mundo de las Ideas*, Pamplona: Sociedad de Estudios Históricos de Navarra, 1994.

de Pamplona (en el que en las elecciones municipales de noviembre de 1917 en Pamplona los liberales habían perdido el ayuntamiento y carlistas y nacionalistas coparon diez de las doce concejalías que se habían dirimido, conformándose la corporación municipal para 1918 por 13 concejales carlistas, tres nacionalistas, tres republicanos, un integrista, un socialista y 4 liberales) acordaba apoyar una moción de la minoría nacionalista en el sentido de solicitar a las Cortes la reintegración foral. Seguidamente, *El Pensamiento Navarro* animó a que los ayuntamientos navarros se adhirieran al acuerdo y a que el propio ayuntamiento pamplonés suscitara su apoyo. Aunque los propios concejales carlistas pamploñeses no apoyaron que su ayuntamiento asumiera una actitud proactiva, en las semanas siguientes se recibieron adhesiones de una decena de ayuntamientos. También expresaron su apoyo personalidades carlistas como Gabino Martínez y el conde de Rodezno, ambos diputados a Cortes²⁹.

Posteriormente, en noviembre, tras la moción nacionalista en las Cortes, el movimiento de los ayuntamientos en pro de la Reintegración Foral será muchísimo más acusado, llegando a constituir toda una marea.

En Navarra, el mismo 20 de noviembre en el que se reunían las tres Diputaciones de Vascongadas, el ayuntamiento de Estella solicitó la derogación de la ley de 25 de octubre de 1839 dentro de la unidad de la patria, respondiendo a una moción planteada días antes desde el Centro Navarro que habla de protestar contra aquella ley y de comunicar dicha protesta a la Diputación navarra³⁰.

Y ese mismo día del 20 de noviembre de 1918 también los concejales carlistas del ayuntamiento de Pamplona pidieron la derogación de la ley de 1839 y la «consiguiente restauración de todos los organismos y fueros navarros», así como solicitar a la Diputación que reclamara esa petición por los procedimientos que juzgara más eficaces. El concejal nacionalista Cunchillos propuso que se incluyera explícitamente la expresión «reintegración foral». Finalmente se aprobaría la moción con el apoyo de todos los concejales menos uno, añadiéndose una invitación a los ayuntamientos navarros para que manifestaran su adhesión³¹. En los días y semanas siguientes la mayoría de los ayuntamientos de Navarra se adherirían al acuerdo de la capital, según un modelo de moción cursado por el partido jaimista a todos los ayuntamientos³². De 269 ayuntamientos se adhirieron 216 (el 80,3 por ciento): en la merindad de Estella el apoyo ascendió al 77,8, así como en la de Olite; en la de Pamplona al 95,1, en la de Sangüesa al

²⁹ JIMENO JURÍO, J. M^a., *op. cit.*, pp. 80-96.

³⁰ *Ibid.*, pp. 218-219.

³¹ *Ibid.*, pp. 220-222.

³² *Ibid.*, pp. 222-232.

77,3 y en la de Tudela al 45,4³³. Como es obvio, en la inmensa mayoría de los casos esos apoyos procedían de la estructura reticular del tradicionalismo por toda Navarra.

Durante esos días, antes incluso de aprobarse la moción en el ayuntamiento de Pamplona, hubo una polémica en la prensa sobre los órganos que debían actuar en la materia. La postura de *Diario de Navarra* de defensa de constitución de una junta convocada por la Diputación formada por expertos, representantes municipales y representantes de asociaciones, sería la que finalmente saldría triunfante frente a las posturas historicistas de *El Pensamiento Navarro* de resurrección de las antiguas Cortes estamentales³⁴. Finalmente, la composición del órgano que debía decidir sobre el tema fue decidida por la Diputación el día 16 de diciembre. Se acordó convocar para el 30

«una Asamblea magna constituida por la Representación en Cortes, Consejo Administrativo de Navarra y los ayuntamientos de la provincia, representados estos por uno o dos vocales de los mismos, a fin de tratar de si debe de pedir la Diputación a los Poderes públicos la derogación de la ley de 25 de Octubre de 1839, una vez considerada esta, por la Asamblea, en su aspecto social, político, económico y jurídico».

El acuerdo se tomó tras haberse debatido acerca tres mociones sobre la cuestión: una presentada por Usechi (que fue apoyada asimismo por los también liberales Baztán, Badarán y Guelbenzu); otra del carlista Sanz y del integrista Juanmartiñena; y otra del jaimista Martínez Alsúa. La moción de Usechi pedía

«una convocatoria y reunión de Ayuntamientos navarros (por medio de representantes de los mismos) asistidos del Consejo Administrativo y de navarros doctos, que manifiesten sus deseos en asunto tan importante y trascendental como es el de la reintegración foral».

Esta moción planteaba que en la asamblea comparecieran como expertos Amorena, Beúnza, Oroz, Uranga y Campión para manifestar «los aspectos del problema en sus fases histórica, social, política, económica y jurídica». En su argumentación Usechi afirmaba que

«no todos los ayuntamientos habrán podido estudiar reflexivamente con verdadera competencia la cuestión planteada, aunque estén animados de los más puros sentimientos de cariño y afecto a un régimen foral que despierta entusiasmo entre los ciudadanos»

³³ *Ibid.*, pp. 232-233.

³⁴ MIKELARENA, Fernando, El debate sobre la reintegración foral y sobre su modo de implementación en Navarra en 1918-1919. La postura historicista de los fueristas radicales del carlismo, *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 20 (2019).

y que

«temía que no todas las corporaciones municipales hubiesen estudiado el asunto de la derogación de la Ley de 1839 en los diversos aspectos que deben considerarse en cuestión tan trascendental»³⁵.

Por su parte, los otros tres diputados carlistas e integristas consideraron «ofensivo» para el pueblo navarro que acordara la Diputación someter a una asamblea el asunto de la reintegración foral, después de que el pueblo había manifestado por conducto de los ayuntamientos, cuáles eran sus deseos³⁶. La moción de Sanz y Juanmartiñena partía de la opinión de que la petición de la «absoluta reintegración» de los fueros era una decisión que debía

«ser tomada por una Corporación dotada de autoridad competente y esta Corporación no puede ser otra sino una asamblea constituyente, que represente a la unión de todo el pueblo navarro».

Añadían que la Diputación de entonces, «así como todas las que la han precedido desde el año 1841» eran «incompetentes para tratar de este gran asunto»³⁷.

A mediados del mes de diciembre diferentes asambleas comarcales de ayuntamientos apuntalaron las adhesiones municipales al acuerdo pamplonés. A la Asamblea de Lesaka de 15 de diciembre asistieron representantes de treinta pueblos de la Montaña, más otros cuatro que se adhirieron, convocados por sendos acuerdos anteriores de los ayuntamientos de Lesaka y de Bera, acordándose solicitar la reintegración foral y adherirse al acuerdo del ayuntamiento de Pamplona, así como pedir la autonomía municipal³⁸. Parecidos acuerdos se tomaron en la Asamblea de Irurzun de 16 de diciembre a la que acudieron representantes de las zonas de Leiza, Larraun, Araquil, la Barranta y Améscoa³⁹. Por contra, el diputado provincial por Tudela Guelbenzu alentó a la celebración de una asamblea de pueblos ribereños y de exdiputados el día 26 de diciembre en Tudela a la que asistieron representantes de todos los pueblos del distrito con la excepción de seis de ellos. En ella Guelbenzu subrayó que en el asunto de la reintegración foral no podía irse de la mano de Bizkaia, caracterizada por «notas de separatismo», ni de la Guipúzcoa, con la que había habido disensiones arancelarias, y remarcó que había que pedir autonomía para Navarra «dentro de la unidad nacional», dada la españolidad de los navarros, y siempre que ello no supusiera

³⁵ JIMENO JURÍO, J. M^a., *op. cit.*, p. 261.

³⁶ *Ibid.*, p. 262.

³⁷ *Ibid.*, pp. 243-244.

³⁸ *Ibid.*, pp. 245-253.

³⁹ *Ibid.*, pp. 254-255.

la renuncia a la ley de 1841. Finalmente, en dicha asamblea los representantes carlistas insistirían en su apoyo al acuerdo del ayuntamiento de Pamplona y se resolvería adoptar una sola decisión, la de afirmar por parte de la comarca tudelana «la unidad inquebrantable de la Patria Española»⁴⁰.

Las actas de los plenos de los ayuntamientos en los que se designaron a los representantes que acudirían a la asamblea «generalmente no consignan [...] la postura» a mantener

«dando por supuesto que apoyarán la moción pamplonesa a la que se habían adherido individualmente los ayuntamientos y colectivamente los participantes en las asambleas de Lesaka e Irurtzun. A veces, como hacen los de Bera, facultan a los delegados «para que decidan lo más conveniente en el caso».

Tampoco faltan, como en el caso de Etxarri Aranatz, mandatos claros de votar a favor de la derogación de la ley de 1839 «sin condición alguna»⁴¹.

A la asamblea del 30 de diciembre celebrada en el Palacio de la Diputación acudieron los diputados forales, los tres senadores, seis diputados a Cortes, dieciocho exdiputados y 349 delegados municipales, no enviando representación municipal 26 ayuntamientos: 14 de la merindad de Estella, 6 de la de Sangüesa, 4 de la de Pamplona y uno de la de Olite⁴².

En dicha Asamblea se acordó aprobar por aclamación una ambigua proposición que, recogiendo la aspiración constante de Navarra a la reintegración de su régimen foral y considerando que la coyuntura era propicia, se creía que llegaba la oportunidad para que partiendo del régimen jurídico vigente la Diputación hiciera presente al Gobierno que Navarra deseaba

«restaurar sin quebranto de la unidad de España, la integridad de sus facultades forales, con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades características de este antiguo Reino adaptadas a las actuales necesidades y conveniencias de Navarra y armonizadas con las facultades del Estado español en las materias propias de este»

acordándose para ello que la Diputación designara «una Comisión que estudie y proponga concretamente las bases del nuevo régimen». Esa proposición finalmente aprobada fue presentada tras el saludo de la presidencia a la asamblea⁴³ y había sido firmada por 25 cargos, 8 carlistas y 17 liberales⁴⁴. Como puede verse,

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 272-281.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 266-267.

⁴² *Ibid.*, p. 303.

⁴³ *La reintegración foral de Navarra. Acta de la Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1919, p. 11.

⁴⁴ JIMENO JURÍO, J. M^a., *op. cit.*, p. 295.

la resolución tomada en dicha asamblea no rechazaba la reintegración foral ni dejaba de reclamar la derogación de las leyes que atentaran contra las facultades forales, pero entre estas no se mencionaba las leyes de 1839 y de 1841, cuya derogación, al ser la segunda producto de la primera, había sido explícitamente solicitada por los ayuntamientos. Por otra parte, se subrayaba la necesidad de mantenimiento de la unidad de España y de armonizar las reivindicaciones autonómicas con las conveniencias de Navarra y las facultades del Estado. Asimismo, se encomendaba a la Diputación la tarea de designación de la Comisión que analizara el tema y propusiera sobre él, marginándose a los ayuntamientos que hasta entonces habían llevado la voz cantante.

No nos referiremos al debate que hubo en la Asamblea por haberlo hecho en otro lugar⁴⁵. Solamente señalaremos que nadie, a excepción de los nacionalistas Cunchillos y Aranzadi, defendió en ella la solicitud de los ayuntamientos y ningún jaimista abogó a favor de las posturas del sector más radicalmente fuerista del carlismo proclamadas desde las páginas de *El Pensamiento Navarro*. Además, personalidades tradicionalistas como Beúnza y Pradera se desentendieron absolutamente de ellas, llegando el segundo de ellos a criticarlas abiertamente. Asimismo, hay que subrayar que, según el acta publicada, ninguno de los representantes de los ayuntamientos tomó parte en el debate, resultando aprobada por aclamación la propuesta presentada. No obstante, posteriormente hubo denuncias de que no se dejó intervenir a representantes municipales. Así lo expresó en *El Pensamiento Navarro* un asistente anónimo en un artículo titulado «Alerta, Navarros», así como el carlista Ignacio Baleztena, que también denunció que no hubo votaciones⁴⁶.

Como es sabido, el acuerdo tomado por la Asamblea finalmente no desembocó en nada concreto. El 23 de enero de 1919 la Diputación comunicaba que había recibido el escrito de los expertos designados (y que eran Lorenzo Oroz, Pedro Uranga, Félix Amorena y Joaquín Beunza, también firmantes de la propuesta aprobada en la asamblea) en el que se señalaban las normas del programa o plan de trabajo que se les había encomendado para que sirviera de base para la actuación de la ponencia o comisión a que se refiere el apartado segundo de la resolución aprobada. El día 28 del mismo mes la prensa recogía la información sobre la composición de la comisión por la reintegración foral, una composición teñida del corporativismo mellista y que hacía un leve guiño a la estructura estamental del antiguo legislativo navarro. Estaría integrada por seis representantes de los cabildos de Pamplona, Roncesvalles y Tudela y párrocos

⁴⁵ MIKELARENA, F., El debate sobre la reintegración foral, *op. cit.*

⁴⁶ JIMENO JURÍO, J. M^a., *op. cit.*, pp. 339-340.

de Navarra designados por los obispos; los representantes en Cortes de Navarra; el Consejo Administrativo de Navarra; cuatro representantes como máximo de los ayuntamientos de cada distrito elegidos por los mismos en Juntas de distrito; los alcaldes de Pamplona, Tudela, Estella, Tafalla, Aoiz; un representante de la Comisión de Monumentos Históricos y Artísticos de Navarra; cuatro socios de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra; dos abogados elegidos por el Colegio de Abogados de Pamplona; dos médicos nombrados por la Asociación Médica; dos farmacéuticos, dos notarios; cinco ingenieros; un arquitecto; dos representantes de la Asociación de Secretarios Municipales; dos de la de Veterinarios; tres de la Federación Católico Social; uno de la Asociación de Ganaderos; uno de la Asociación de Viticultores; uno de la Caja de seguros contra el pedrisco; uno de la Sociedad Económica de Amigos del País de Tudela; y dos miembros de cada uno de los siete partidos políticos principales. Por lo tanto, a los municipios se les concedía una representación muy escasa: solamente 9 miembros de entre un centenar. El 17 de febrero se reunió dicha comisión, acordándose estructurarse en comisiones que trabajarían sobre parcelas concretas. Según la prensa del 27 de febrero, aparte de una Comisión Permanente, habría trece comisiones sectoriales cuyos trabajos no dieron ningún fruto. *El Pensamiento Navarro* interpretaría el 8 de abril de 1919 que habían triunfado los antifueristas, contemplando la labor de las comisiones como fraude y como maniobra dilatoria.

III. LOS MUNICIPIOS EN LOS PROCESOS AUTONOMISTAS DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

3.1. Los municipios y la regulación del proceso autonómico en Cataluña

El papel de los municipios catalanes en el proceso autonómico catalán quedó anticipado por las conversaciones mantenidas en el Pacto de San Sebastián de agosto de 1930, aunque en rigor ese papel no constaba en las notas oficiales que se publicaron. En el añadido de «Otros pormenores» de la Nota Oficial publicada en *El Sol* de 19 de aquel mes se decía que

«El problema referente a Cataluña, que es el que más dificultades podía ofrecer para llegar a un acuerdo unánime, quedó resuelto en el sentido de que los reunidos aceptaban la presentación a unas Cortes Constituyentes de un estatuto redactado libremente por Cataluña para regular su vida regional y sus relaciones con el Estado español. Este acuerdo se hizo extensivo a todas aquellas otras regiones que sientan la necesidad de una vida autónoma».

Asimismo, la nota oficial publicada en la prensa catalana por los delegados catalanes asistentes a la reunión decía que

«la solución del problema tendrá por base y fundamento la voluntad de Cataluña expresada en un proyecto de Estatuto o Constitución autónoma propuesto libremente por el pueblo de Cataluña y aceptado por la voluntad de la mayoría de los catalanes expresada en referéndum votado por sufragio universal»

y que

«el Estatuto propuesto y votado por Cataluña habrá de estar sometido, en la parte referente a la delimitación de atribuciones entre el poder central y el Gobierno autónomo de Cataluña, a la aprobación soberana de las Cortes Constituyentes»⁴⁷.

No obstante, Manuel Carrasco i Formiguera, uno de los asistentes a la reunión, en su libro *El Pacte de San Sebastián*, publicado en mayo de 1931 señalaba que allí se habría pactado un cierto papel de los municipios elegidos por sufragio universal para conformar la ponencia redactora del estatuto de autonomía que sería luego sometido a ratificación popular por medio de referéndum y luego aprobado por las Cortes Constituyentes⁴⁸.

Por otra parte, alguna prensa ya recogió que en las conversaciones del pacto de San Sebastián se había estipulado esa misma función a cumplimentar por los municipios. En *La Voz de Gipuzkoa* de 19 de agosto de 1930 se había dicho que «Cataluña formaría el proyecto de Estatuto como expresión genuina de la voluntad de todas las Corporaciones populares elegidas con plena libertad», pasando luego a las Cortes Constituyentes.

Establecida ya la República la primera norma que recoge el papel de los ayuntamientos catalanes es el Decreto disponiendo que el Gobernador Civil de cada provincia proceda al nombramiento de una Comisión Gestora para hacerse cargo, con carácter interino, de la administración de las respectivas Diputaciones Provinciales, de 21 de abril de 1931 (publicado en la *Gaceta de Madrid*, 22 de abril de 1931). Sobre Cataluña ese decreto decía en su artículo 6:

«Restaurada la Generalidad al proclamarse la República en Cataluña; desaparecieron en su territorio las Diputaciones provinciales. Al Gobierno provisional de la Generalidad de Cataluña compete dictar las disposiciones para la organización de la Asamblea con representantes de los Ayuntamientos *interin* no sea elegida por sufragio universal».

⁴⁷ RAGUER, H., *Carrasco i Formiguera. Un cristiano nacionalista*, PPC, Madrid: 2002, pp.119-122.

⁴⁸ CARRASCO I FORMIGUERA, M., *El pacte de San San Sebastián*, Barcelona: Les Edicions de l'Arc de Barrà, 1931, pp. 56-57. En la página 56 se dice «El primer que s'haurà de fer seran unes eleccions municipals i provincials per tal d'assegurar que les corporacions populars estiguin en mans de representants legítims del poble. Amb aquesta base de les corporacions elegides directament per sufragi universal, trobarem la materia indispensable per a proporcionar-nos una ponencia elaboradora de l'estatut d'autonomia, u n projecte de constitució de la llibertat política de Catalunya».

Posteriormente el Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalitat sobre organización provisional de la Generalitat de Catalunya, de 28 de abril de 1931 (publicado en el *Butlletí de la Generalitat de Catalunya*, 3 de mayo de 1931) dice que el Gobierno provisional había restablecido en su decreto del 21 de abril la Generalitat y que ese decreto permitía a la Generalitat establecer la Asamblea de Municipios que se consideraba el instrumento adecuado para ese periodo de interinidad. En el artículo 1 se señalaba que provisionalmente la Generalitat estaría constituida por un Consejo o Gobierno provisional, por una Asamblea de Representantes de los Municipios, que se denominará Diputación provisional de la Generalitat, y por unos Comisarios que actuarán como delegados de la Generalitat en Lleida, Girona y Tarragona. Según el artículo 8 la Asamblea provisional de la Generalitat de Catalunya estaría constituida por representantes de los ayuntamientos que, según el artículo 11, debían ser nombrados para el 11 de mayo. Según los artículos 13 y 16 los ayuntamientos de cada partido judicial debían nombrar un diputado y Barcelona nueve. Según el artículo 22.a, como atribución de la Diputación provisional estaba nombrar una ponencia que, en representación de la Asamblea y en unión del Gobierno provisional de la Generalitat, redactaría un proyecto de Estatuto. Según el artículo 22.b otra atribución de la Diputación provisional era aprobar el proyecto de estatuto y organizar el plebiscito de ayuntamientos que tendría que sancionarlo antes de presentarlo a las Cortes Constituyentes.

No obstante, ese último artículo 22.b del anterior decreto fue corregido por el Decreto de 9 de mayo de 1931 del Gobierno Provisional de la República que decía que

«se entenderá que el proyecto de Estatuto a que alude, una vez votado por la Diputación provisional, se someterá al plebiscito de los Ayuntamientos, y luego al referéndum de Cataluña en voto particular directo».

Esa corrección fue trasladada al Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalitat de 15 de mayo de 1931, publicado en el *Butlletí Oficial de la Generalitat* núm. 2, 20 de mayo de 1931.

Por lo tanto, además del papel de los municipios catalanes reunidos en asamblea para conformar la Diputación provisional encargada de nombrar la ponencia redactora del Estatuto y de aprobar el proyecto resultante, estaba la función de los ayuntamientos que debían de sancionarlo en plebiscito antes de someterlo a referéndum con voto particular directo para su posterior remisión a las Cortes Constituyentes.

Todas esas previsiones legales se fueron cumpliendo paulatinamente. El 24 de mayo de 1931 se celebraron elecciones para elegir a los Diputados que integrarían la Asamblea de los Ayuntamientos, con un triunfo aplastante de Es-

guerra Republicana⁴⁹. El 10 de junio de 1931 la Diputación provisional de la Generalitat de Catalunya inició los trabajos para elaborar el proyecto de Estatuto, nombrando una ponencia integrada por once diputados. El 14 de julio se reunió la Diputación provisional de la Generalidad de Catalunya para examinar el proyecto de Estatuto confeccionado. Tras aprobar el texto presentado se acordó someterlo al plebiscito de los Ayuntamientos y al preceptivo referéndum popular, así como desplegar todas aquellas actuaciones que favoreciesen la aprobación del Estatuto por las Cortes Constituyentes de la República⁵⁰. Tras un Manifiesto de Macià el 19 de julio y tras recibir la aceptación de los Ayuntamientos el 26 de julio de 1931, el texto fue sometido a referéndum popular el 2 de agosto, recibiendo el apoyo mayoritario de los ciudadanos⁵¹.

3.2. Los municipios, las elecciones municipales y la regulación del proceso autonómico en el país vasconavarro

Para entender adecuadamente el papel de los municipios en el proceso autonomista del año 1931 es preciso analizar en primer lugar como quedó el poder provincial y el poder municipal en el país vasconavarro tras la celebración de las elecciones municipales de abril y mayo de 1931, tras la implantación del régimen republicano y tras la publicación de la normativa sobre cómo quedaba configurado el primero de aquellos poderes. También hay que reseñar la falta de regulación sobre los cauces por los que había de desarrollarse el proceso autonómico hasta diciembre de 1931, es decir, hasta meses después del final de la primera fase de aquel después de que fracasaran, como veremos, las iniciativas impulsadas por el Movimiento de Alcaldes y por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones.

3.2.1. El poder municipal tras las elecciones de abril y mayo de 1931

Las elecciones municipales del 12 de abril fueron precedidas por la proclamación de ayuntamientos elegidos por el artículo 29 de la ley de 1907 el 5 de abril de 1931. Así, sin pugna electoral, 29 de los 77 ayuntamientos alaveses fueron proclamados por dicho artículo, 149 de los 267 navarros, 56 de los 115

⁴⁹ PALACIOS ARROYO, L. F., *Autonomismo inducido. Dialéctica nacionalista en el período comprendido entre el advenimiento de la II República y la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Tesis Doctoral leída en la UNED en 2015, http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencPolSoc-Lfpalacios/PALACIOS_ARROYO_Luis_Felipe_Tesis.pdf, p. 135.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 138-139.

⁵¹ *Ibid.*, p. 144.

de Bizkaia y 42 de los 89 de Gipuzkoa, la mayoría de ellos «rurales y con escasa población»⁵². Habiendo dudas en todas las provincias sobre la adscripción exacta de los concejales elegidos, de los 179 electos en Álava 162 son monárquicos de ambas corrientes sin adscripción clara y 17 republicanos de derecha⁵³. Para Gipuzkoa Estornés proporciona el dato de 292 concejales de los que 61 eran tradicionalistas, 119 independientes, 49 indeterminados o similares, seis republicanos y 57 antimonárquicos⁵⁴. De la Granja, en cambio, habla de 333 concejales así proclamados en Gipuzkoa, de los que cien eran independientes, 94 monárquicos, 71 tradicionalistas, 55 nacionalistas, ocho sin filiación y cinco republicano-socialistas⁵⁵. De los 427 concejales proclamados por el artículo 29 en Bizkaia habría 169 del PNV y otros 37 afines, 103 independientes, 49 republicanos, dieciséis sin filiación, quince monárquicos, trece antinacionalistas, doce católicos, once tradicionalistas y dos de ANV⁵⁶. En Álava y Navarra la mayoría de ellos sería carlista o antirrevolucionaria. La mayor parte de los ayuntamientos navarros así elegidos pertenecían a las merindades de Pamplona y Sangüesa y al norte de la de Estella y solo doce estaban situados en la merindad de Olite (aunque por lo general de la zona más montuosa y carlista) y cinco en la de Tudela (tres de ellos de señorío). En su práctica totalidad eran abrumadoramente tradicionalistas⁵⁷.

En las elecciones del 12 de abril en Gipuzkoa sobre un total de 42 municipios y un total de 435 concejales las izquierdas consiguieron 84 concejales (19,3 por ciento), el PNV 98 (22,5 por ciento), las derechas no nacionalistas 207 (47,6 por ciento) y sin afiliación concreta 46 (10,6 por ciento). La izquierda solo ganó en los tres ayuntamientos más importantes: San Sebastián, Eibar e Irún, y empató con las derechas y el PNV en dos (Mondragón y Rentería)⁵⁸. Sumando los 863 concejales del 5 y del 12 de abril Estornés ha cifrado 191 nacionalistas, 329 monárquicos o católicos, 156 tradicionalistas o integristas, 27 integristas, 74 independientes e indeterminados y 113 republicanosocialistas⁵⁹. En Bizkaia

⁵² DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *Nacionalismo y II República en el País Vasco*, Madrid: CIS, 1986, p. 105.

⁵³ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 305.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 306.

⁵⁵ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, p. 107.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 107. No recojo los datos de Estornés, *op. cit.*, p. 308 por mencionar esta autora 329 independientes y ningún nacionalista.

⁵⁷ JIMENO JURÍO, J. M^a., *La Segunda República en Navarra (1931-1936)*, Pamplona: Pamiela/Udalbide/Euskara Kultur Elkargoa, 2005, pp. 25 y 35. ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 307, cuantifica una práctica totalidad de monárquicos de ambas tendencias y conservadores.

⁵⁸ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 110-111.

⁵⁹ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 306.

en los 17 municipios más urbanos (los de más de 6.000 habitantes) de los 317 concejales de los 17 municipios de más de 6.000 habitantes 150 (47 por ciento) eran de la conjunción republicanosocialista, 86 (27 por ciento) del PNV y 76 (24 por ciento) monárquicos. La izquierda obtuvo mayoría en ocho municipios: Bilbao, Baracaldo, Sestao, Portugalete, Abanto y Ciérvana, Santurce, San Salvador del Valle y Ortuella. El PNV en cinco: Guecho, Bermeo, Galdácano, Munguía y Valmaseda. Y los monárquicos en tres: Basauri, Durango y Guernica. En los municipios de Bizkaia por debajo de 6.000 habitantes los 318 concejales de 34 municipios se repartieron así: 127 monárquicos no tradicionalistas (40 por ciento), 83 *jelkides* (26 por ciento), 47 independientes (15 por ciento) y 32 del bloque de la izquierda. Los monárquicos no tradicionalistas tenían mayoría en catorce municipios, el PNV en diez, los independientes en tres y la izquierda en dos⁶⁰. En Álava triunfaron las derechas frente a los republicanos-socialistas y los nacionalistas. La principal fuerza de la izquierda radicó en Vitoria y la Rioja alavesa y la del PNV en algunos municipios del norte de la provincia. En Vitoria el PNV no sacó ningún concejal y la victoria de la coalición derechista sobre la republicanosocialista fue mínima (de 16 concejales contra 15)⁶¹. De 599 concejales elegidos o proclamados el 5 y el 12 de abril quitando a 77 concejales republicanosocialistas y 48 del PNV, todos los demás (474) eran monárquicos, alfonsinos o jaimistas e independientes y católicos de derecha. En Navarra las candidaturas derechistas triunfaron en la mayoría de los ayuntamientos navarros. Sólo en una quincena de pueblos y ciudades de la Ribera y en casos aislados como Yesa y Alsasua triunfaron candidaturas republicano-socialistas. En la repetición de las elecciones el 31 de mayo en Pamplona, inicialmente entre las nueve capitales de provincia de toda España con mayoría monárquica, también ganó la izquierda, así como en otra decena de ayuntamientos de la mitad sur de Navarra⁶². Estornés ha ofrecido una cuantificación que de los 1867 concejales elegidos o proclamados en Navarra el 5 y el 12 de abril, 1628 eran de derechas, 184 republicanosocialistas, 42 independientes y tres nacionalistas⁶³.

La repetición de las elecciones el 31 de mayo de 1931 afectó a 34 municipios en Bizkaia, consiguiendo el PNV 143 concejales, la izquierda 106, los independientes 23, los católicos 20, los tradicionalistas 8 y los monárquicos 2, con una auténtica debacle de estos últimos cuyos votos se marcharon al PNV. De los principales ayuntamientos el PNV controló Bermeo, Lequeitio, Plencia, Galdácano y Valmaseda; la izquierda, Basauri y Górliz; y las derechas, Duran-

⁶⁰ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 112-113.

⁶¹ *Ibid.*, p. 109; ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 305.

⁶² VIRTO IBAÑEZ, J. J., *Las elecciones municipales de 1931 en Navarra*, Pamplona:1987.

⁶³ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 308.

go y Orduña. En Bilbao hubo elecciones en un distrito tan solo quedando el ayuntamiento definitivamente con 31 concejales de la izquierda, 12 del PNV y 3 monárquicos. En Vitoria la elección se repitió en tres distritos quedando definitivamente el ayuntamiento con 19 concejales de izquierda, 11 de derechas y uno del PNV⁶⁴.

3.2.2. El poder provincial tras el decreto de constitución de las gestoras provinciales de las diputaciones

El 21 de abril de 1931, una semana después de proclamada la República, una orden del Ministerio de Gobernación del Gobierno Provisional de la República implantaba Comisiones Gestoras para la administración de las diputaciones provinciales al no considerar conveniente abrir un proceso electoral para esos órganos. En el caso de las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Navarra y Vascongadas quedaban investidas de las atribuciones tradicionales de las mismas, respetándose sus conformaciones, si bien fueron constituidas por lo general con concejales de los distritos nombrados por los comités republicano-socialistas, con lo que el poder local de los núcleos urbanos más importantes y de las diputaciones quedaba en manos de las izquierdas⁶⁵. En Gipuzkoa la gestora se compuso el 21 de abril de dos socialistas, dos republicanos y un aenevista, ampliándose un mes después a diez miembros: cuatro del PSOE, cuatro republicanos y dos de ANV. El 24 de abril se designaron las Gestoras de Álava y de Navarra con la totalidad de los miembros de la conjunción republicanosocialista a excepción de dos gestores de los siete en Navarra que pertenecían al carlismo. La Gestora de Bizkaia creada el 30 de abril se componía de dos miembros del PSOE, dos republicanos y uno de ANV, ampliándose un mes después a diez miembros con uno del PSOE, dos republicanos y dos de ANV. La conjunción republicanosocialista se opuso a que el PNV entrara en las gestoras, incidiendo sobre todo el PSOE y ANV en esa postura⁶⁶.

3.2.3. La falta de regulación sobre los cauces sobre los que había de desarrollarse el proceso autonómico hasta diciembre de 1931

A diferencia del caso catalán donde sí había, como vimos, una regulación del proceso autonómico desde abril-mayo de 1931, para el caso vasconavarro

⁶⁴ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 121-123.

⁶⁵ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 324.

⁶⁶ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 139-141.

no hubo normativa hasta diciembre de 1931, desarrollándose el complejo proceso autonómico de la primavera y verano de 1931 por la vía de los hechos y sin cobertura legal. Aunque a principios de mayor de 1931 la Comisión Gestora de Navarra, presidida por el médico socialista alsasuarra Constantino Salinas, remitió un telegrama al Ministerio de Gobernación solicitando

«la urgente promulgación de un decreto dictando normas para la convocatoria y celebración de una Asamblea de Ayuntamientos presidida por la Diputación en aquellas provincias que aspiren al reconocimiento de su personalidad regional a fin de confeccionar los Estatutos Regionales que hayan de presentarse a las Cortes Constituyentes»⁶⁷,

la solicitud sería desestimada.

Recordemos que la Constitución de 1931, aprobada el 9 de diciembre, diría en su artículo 11 que

«Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12».

Y que este artículo 12 señalaría que

«Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. c) Que lo aprueben las Cortes. Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16».

Por lo tanto, se adjudicaba a los municipios el papel no muy claro de proponentes de proyectos estatutarios, sin ahondarse en los matices de la expresión en relación con la redacción y ratificación del mismo.

La víspera de la aprobación de la Constitución, el día ocho, se fechaba el Decreto del Ministerio de la Gobernación, publicado en la *Gaceta de Madrid* del 9, que fijaba los cauces del proceso autonómico en Vascongadas y Navarra, confiriendo

⁶⁷ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 347.

«a las Comisiones gestoras de las Diputaciones de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra, la misión de dirigir los trabajos para formular el proyecto o proyectos de Estatuto o Estatutos en los cuales se fijen y regulen las facultades autonómicas que, como ampliación a las ahora vigentes en dichas provincias, se les pudiera conceder con arreglo a la Constitución».

En el preámbulo del mismo se afirmaba que la raíz de su promulgación estribaba en la circunstancia de que

«han llegado al Gobierno reiteradas peticiones para que, como se hizo con Cataluña, se dicten disposiciones a virtud de las cuales las provincias Vascongadas y Navarra puedan elevar a las Cortes Constituyentes sus aspiraciones de autonomía, y el Gobierno, no queriendo retrasar la realización de tan vehemente deseo, ha resuelto investir a las Diputaciones de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra de las facultades necesarias para el encauzamiento de esas aspiraciones, ajustándose a las normas que en relación con las autonomías regionales se han establecido en la Constitución próxima a aprobarse».

El artículo 1 confería

«a las Comisiones gestoras de las Diputaciones de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra la misión de dirigir los trabajos para formular el proyecto o proyectos de Estatuto o Estatutos en los cuales se fijen y regulen las facultades autonómicas que, como ampliación de las ahora vigentes en dichas provincias, se les pudiera conceder con arreglo a la Constitución».

Por el artículo 2 dichas Comisiones gestora «puestas previamente de acuerdo para el señalamiento de una misma fecha» convocarían en las respectivas capitales a los Ayuntamientos de las respectivas provincias «para que, reunidos en Asamblea, resuelvan si ha de ser propuesto un solo Estatuto para las cuatro provincias o si cada una de éstas tendrá el suyo propio». El artículo 3 decía que

«si las cuatro Asambleas a que se refiere el artículo anterior estuviesen conformes en la confección del Estatuto único, las Comisiones gestoras redactarán, como ponentes, el proyecto de Estatuto vasco-navarro» y que «si no llegara a obtenerse esa conformidad de las cuatro Asambleas, cada Comisión gestora procederá a redactar el proyecto de Estatuto para su respectiva provincia».

El artículo 4 señalaba que

«el proyecto de Estatuto único, si por él se hubiese optado, se someterá al examen de una Asamblea general de los Ayuntamientos de las cuatro provincias, convocada por las Comisiones gestoras y la cual podrá libremente rechazarlo, modificarlo o aprobarlo. Si el proyecto fuese rechazado la Asamblea tendrá facultad de proponer otro distinto».

El artículo 5º indicaba que

«En el caso de que, con arreglo a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 3, hubieran de formularse proyectos de Estatutos distintos para Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y, Navarra, las ponencias de las Comisiones gestoras serán examinadas en igual forma y con idénticas facultades por Asambleas de los Ayuntamientos de las provincias respectivas».

El artículo 6 dictaba que

«En las Asambleas municipales a que se refieren los anteriores artículos, las representaciones municipales habrán de estar compuestas precisamente por miembros de las Corporaciones cuya delegación ostenten y votarán en proporción al número de habitantes de sus respectivos Municipios, salvo para los efectos del recuento de la mayoría de Ayuntamientos establecido en el apartado a) del artículo 12 de la Constitución».

Por el artículo 7 el proyecto o proyectos de Estatuto serían sometidos a referendo plebiscitario, conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 12 de la Constitución, si en la Asamblea o Asambleas municipales obtienen la votación favorable exigida por el apartado a) del mismo artículo Constitucional. El artículo 8 ordenaba que el plebiscito sería, convocado mancomunadamente por las cuatro Comisiones gestoras, cuando se trate de proyecto de Estatuto único o por las respectivas Comisiones si la resolución adoptada consistiese en formular uno por provincia. Y el artículo 10 declaraba que, para ser elevados a las Cortes, el Estatuto, o Estatutos, conforme al apartado b) del artículo 12 de la Constitución, debían reunirse por lo menos, las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo.

Por consiguiente, los ayuntamientos, reunidos en asamblea para cada provincia convocadas por las Comisiones Gestoras, debían resolver si querían un estatuto común para los cuatro territorios u optaban por la opción de estatutos uniprovinciales. Posteriormente las Comisiones Gestoras se encargarían de la redacción del proyecto o proyecto que sería ratificado o rechazado por una asamblea o asambleas de municipios.

3.3. Los municipios en las actitudes estratégicas del PNV y del carlismo en el doble proceso autonómico de 1931

Como es sabido, a lo largo de la primavera y del verano de 1931 discurrirán paralelamente dos cauces estatutarios: el impulsado por el Movimiento de los Alcaldes de ayuntamientos con mayorías nacionalista o carlista que pretendió ubicar en los ayuntamientos la labor de conformación del proyecto de estatuto a ratificar por ellos mismos antes de remitirlo a las Cortes y el fomentado desde las Comisiones Gestoras republicanosocialistas que querían dirigir la elaboración del proyecto que sería aprobado por los ayuntamientos.

El Movimiento de los Alcaldes partió de una iniciativa peneuvista. En las primeras semanas después de la proclamación de la República la actitud inicial del PNV fue ambivalente. Por un lado, impulsó iniciativas autonomistas unilaterales con el fin de liderar la reivindicación autonómica imitando el ejemplo catalán, y como maniobra para recuperar el terreno perdido en las elecciones municipales ante la izquierda⁶⁸, vista la desorientación, falta de iniciativa y división de los partidos de la derecha no nacionalista⁶⁹. Por otro, ofreció su colaboración al nuevo Gobierno para ser aceptado como un partido más del sistema republicano en un intento de corregir su inasistencia al pacto de San Sebastián y las reticencias que en el republicanismo pudiera suscitar su ideario católico y su escaso entendimiento hasta entonces con el movimiento a favor de la República. También perseguía recibir el mismo trato que el nacionalismo catalán.

El 16 de abril, el PNV a través de los alcaldes de Guecho, Elorrio, Bermeo y Mundaca convocó una Asamblea de Ayuntamientos vizcaínos en Guernica para el día siguiente, el mismo día que tres ministros del Gobierno llegaban a un acuerdo con Macià para restablecer la Generalidad, con el fin de restaurar las Juntas Generales de Bizkaia y proclamar la República vasca, que no fue permitida por el Ejército y por la Guardia Civil, y que daría lugar a un Manifiesto de Apoderados de Municipios vizcaínos que se publicaría en la prensa y en el que se manifestaba que, «queriendo restablecer la Nación Vasca», se pedía que se proclame y reconozca solemnemente la República Vasca, invitando a los ayuntamientos de las cuatro provincias «a una similar expresión y adhesión para llegar a la República Vasca o del organismo que libremente represente a nuestra Nación» y, reconociendo a la República española, se solicitaba el respeto a la autodeterminación vasca acordando el nombramiento de una Junta gestora de Ayuntamientos⁷⁰.

Con todo, el 19 de abril el EBB del PNV declaró que su ideal era republicano, antimonárquico y democrático y que su aspiración era la soberanía plena de Euskadi, decidiendo ponerse «al servicio incondicional de los municipios vascos que intentaban constituir un Gobierno Republicano vasco, vinculado a la República Federal española» y apoyando por tanto «el autogobierno del País Vasco dentro de la República federal»⁷¹. El 24 de abril, tres días después de la

⁶⁸ FUSI AIZPURÚA, J. P., *El País Vasco 1931-1937. Autonomía. Revolución. Guerra Civil*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2002, p. 71.

⁶⁹ DE PABLO, S., L. MEES y J. A. RODRIGUEZ RANZ, *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco. I. 1985-1936*, Barcelona: Crítica, 1999, pp. 211-212.

⁷⁰ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, pp. 318-320; DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 157-159.

⁷¹ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, p. 153.

fecha del decreto sobre la forma de constitución de las Gestoras Provinciales de las Diputaciones y previendo las dificultades de que pudiera llegar a formar parte del poder provincial, una comisión del PNV visitó a varios ministros (Prieto, Lerroux, Maura, Nicolau) para tratar de convencer personalmente al Gobierno de la sinceridad de su postura a favor de la República. La delegación peneuvista manifestó sus deseos de «libertad del País Vasco para determinar su constitución interna» por medio del establecimiento

«por parte de las Cortes Constituyentes de una Junta Gestora que, abarcando Alaba, Gipuzkoa, Navarra y Bizkaya, como cuerpo rector común y transitorio de las mismas, se constituya por representación de los ayuntamientos vascos para hacerse cargo del Gobierno interno del país».

Esta Junta Gestora, así constituida, nombraría «Comisiones administrativas en cada una de las actuales provincias vascas, encargadas de su régimen y administración peculiar». La propia Junta designaría también una Ponencia a efecto de confeccionar «el Estatuto o constitución interna del País Vasco, sometiendo a la previa sanción de los ayuntamientos del País, Estatuto que las Cortes constituyentes [...] articularán con la constitución de la República federal española». Con todo, la comisión del PNV no se privaría de añadir su preferencia por una fórmula «de pacto voluntario de Euzkadi con el Estado compuesto o República federal española en forma confederativa». La respuesta de los miembros del Gobierno fue positiva y Lerroux llegó a señalar su objetivo de «llegar a una República federal española» aconsejando a la delegación para que promoviese la redacción de un Estatuto mediante asamblea de ayuntamientos vascos «sin otra limitación que el respeto de los derechos individuales»⁷², pero sin que esas palabras se traslucieran en la promulgación de ninguna norma en relación con el procedimiento a seguir en el proceso autonómico y que estableciera el papel de aquellos, tal y como se había hecho en Cataluña

En los meses siguientes el PNV apostó por la vía municipalista para impulsar el proceso autonómico, la vía que había impulsado el 17 de abril en Gernika. A pesar de no disponer de soporte legal hasta diciembre de 1931, esa apuesta concordaba con el contenido del dictamen de la subponencia de 1919 para el Estatuto Vasco, redactada por Chalbaud, Senante y Orueta; con la tradición foral del poder provincial fundamentado en la representación municipal; y con el hecho de que el único poder legítimo, en cuanto que surgido de unas elecciones, hasta aquel momento era el de los ayuntamientos⁷³. Además, la vía mu-

⁷² ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, pp. pp. 325-326.

⁷³ Así lo afirmaba Aguirre. Cfr. AGUIRRE, J. A., *Entre la libertad y la revolución 1930-1935*, Bilbao: Editorial Verdes, 1935, pp. 24-25.

nicipalista concordaba con lo sucedido en Navarra a lo largo de 1918, aunque no con lo acaecido en Vascongadas en aquel proceso puesto que, como vimos, aquí la iniciativa partió de las diputaciones, limitándose los ayuntamientos a ratificar sus movimientos. También es la que se fijaría días más tarde para Cataluña, por efecto de lo pactado en San Sebastián en agosto del año anterior.

De forma paralela en esos días el carlismo también se expresó a favor de la reintegración foral y de un marco político-institucional conjunto entre las cuatro provincias. Primero en una escueta nota surgida tras una primera reunión el 16 de abril de representantes del partido carlista de Navarra y de Vascongadas en San Sebastián (*El Pensamiento Navarro* de 17 de abril de 1931). Y después, en una nota más extensa tras una segunda reunión, celebrada en la misma ciudad el 23, en la que se pedía la derogación de todas las leyes abolicionistas de los fueros vasconavarros y el restablecimiento de las antiguas instituciones, amoldándolas «según las necesidades de los tiempos y siempre conforme a la voluntad del pueblo». A ello se añadía:

«Razones de hermandad y conveniencia política exigen que en esta reconquista de nuestra personalidad Navarros, Vizcaínos, Alaveses y Guipúzcoanos seamos un único pueblo que reclama su libertad sin que esta unidad de aspiración y de raza implique uniformidad de legislación y de órganos de gobierno sino recabando para cada uno de sus componentes del país Eúskaro lo que sea peculiar de su organización foral» (*El Pensamiento Navarro* de 17 de abril de 1931).

La apuesta estatutaria desde el municipalismo del PNV y del tradicionalismo respondían a una estrategia de reubicación en el espacio político tras el triunfo de las izquierdas en las elecciones del 12 de abril en España y en el mundo urbano vasconavarro aprovechando el arraigo del primero en Bizkaia fuera de Bilbao y de la margen izquierda del Nervión y de ambos en las zonas más rurales de los demás tres territorios, en especial del segundo en las de Álava y Navarra. Aunque se ha solido remarcar que la dirección y la estrategia última del movimiento de los alcaldes fue eminentemente nacionalista, no hay que olvidar que los carlistas también se sirvieron de la misma. Por medio de sus altas cuotas de poder conseguidas tras los resultados de las elecciones municipales en las zonas rurales de Bizkaia y Gipuzkoa, así como en la mayor parte de Álava y Navarra, en estos últimos territorios en exclusiva por el carlismo, ambas fuerzas consideraron que con esa palanca podrían sacar adelante un proyecto de estatuto que les favoreciera de cara a conformar un ente libre de la legislación republicana. Todo ello se vio dificultado porque el Gobierno central desestimó aprobar una regulación del proceso que legitimara normativamente el proceso municipalista fomentado por jeltzales y jaimistas con lo que este permaneció hasta el otoño en la vía de los hechos y fuera del ordenamiento republicano, máxime cuando

los contenidos del proyecto postulado por aquellos dos fuerzas contrariaba el mismo. Desde otro punto de vista, peneuvistas y carlistas pelearon por liderar un proyecto que combinaba defensa del autogobierno del espacio conjunto vasconavarro desde un doble prisma estatutario y reintegracionista, respetuoso con la autonomía foral de los cuatro territorios, con la defensa de la catolicidad que interpretaban estaba en riesgo, sobre todo tras las quemadas de iglesias y conventos del mes de mayo y de otras cuestiones posteriores como la expulsión de los jesuitas y del obispo de Vitoria. Puede pensarse que en la pugna por ese binomio el PNV apostó porque a través de la reivindicación estatutaria pudiera fagocitar al carlismo. Sin embargo, el paso de los meses acreditaría que la apuesta carlista primaba la religión sobre el autogobierno conjunto, obteniendo a corto plazo gran rentabilidad política de ello al menos en Álava y en Navarra. De cualquier forma, la confianza de ambos partidos en la vía municipalista requería que su actuación conjunta fuera en el mismo sentido y llegara a ser de carácter tan poderoso como para hacer virar la política contraria del Gobierno central y de las Comisiones Gestoras. En otro sentido, si bien era un camino fácil para conseguir mayorías, sobre todo si no se ponderaban demográficamente, el municipalismo entrañaba el riesgo de que presiones de los partidos a sus representantes municipales a la hora del voto en las asambleas de ayuntamientos pudieran alterar los rumbos prefijados, tal y como finalmente sucedió.

Además de su apuesta conjunta por el Movimiento de los Alcaldes en el terreno estatutario, no hay que olvidar que carlistas y nacionalistas impulsaron, junto a católicos independientes, la candidatura católicofuerista en Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra para las elecciones a Cortes de 28 de junio de 1931. Los 15 diputados obtenidos por dicha candidatura en el conjunto de las cuatro provincias (6 del PNV, 5 tradicionalistas y 4 católicos) por 9 de izquierdas (6 republicanos y 3 socialistas), triunfando en tres de las cinco circunscripciones vasconavarras, mientras que en las 58 circunscripciones restantes españolas las derechas solo vencieron en dos (Burgos y Segovia), de forma que 15 de 51 diputados de derechas salieron del país vasconavarro⁷⁴, pudo alentar en aquellos dos partidos la percepción de que habían ganado en una batalla plebiscitaria y la idea de persistir en la estrategia seguida hasta entonces. De esta forma, el 5 de julio de 1931 se constituyó la minoría vasco-navarra pro Estatuto con el carlista Joaquín Beunza de jefe y el peneuvista José Antonio Aguirre de secretario, comprometiéndose a la defensa de la religión, «la reintegración foral plena y concretamente la defensa del Estatuto vasco como parte política mínima y común». Desde el principio, ambas fuerzas coaligadas subrayaron su compromiso de defensa de la religión y de la posibilidad de concordar directamente con el Vaticano como señas pri-

⁷⁴ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 217-218.

mordiales del Estatuto de Estella, suscitando la animadversión de casi todo el parlamento, lo que perjudicaría al proyecto estatutario que impulsaban al ser percibida como un intento de conformar un Gibraltar vaticanista. Además, los intentos de la coalición de formar un bloque parlamentario autonomista con los diputados de la Esquerra catalana y de la Federación Republicana Gallega fueron rechazados por estos con lo que aquellos quedaron aislados casi por completo en aquellas Cortes constituyentes, relacionándose tan solo con los 24 diputados de la minoría agraria de Martínez de Velasco y de Gil Robles, la mayoría elegidos por Castilla la Vieja y poco sensibles a las demandas autonómicas⁷⁵.

3.4. Los municipios en el proceso autonomista impulsado por el Movimiento de Alcaldes

Hasta principios del mes de mayo el Movimiento de Alcaldes convocado por el manifiesto de los apoderados vizcaínos consiguió setenta adhesiones de los 115 municipios de Bizkaia, limitándose a conseguir el apoyo de cinco de los 89 de Gipuzkoa⁷⁶. Tras el 6 de mayo, fecha de constitución de comités provinciales del mismo en cada una de las cuatro provincias, el Movimiento de Alcaldes vivió un fuerte relanzamiento, en buena medida espoleado por las quemas de iglesias en diversas ciudades españolas. El comité de Gipuzkoa estaba formado por los alcaldes de Azpeitia, Andoain, Vergara y Zumaya: mientras en los tres últimos ayuntamientos tenía mayoría el nacionalismo con minorías exclusivamente tradicionalistas por lo general, el grupo mayoritario en la primera localidad se componía de diez monárquicos independientes a los que acompañaban 3 tradicionalistas y 3 nacionalistas. El comité de Navarra estaba constituido por los alcaldes de Sangüesa, Abárzuza, Améscoa Baja, Aralarache, Eulate y Larraona, localidades en cuyos ayuntamientos la mayoría correspondía a la derecha tradicionalista o antirrevolucionaria y en los que a excepción de en la primera localidad (en la que el alcalde era Agustín Blanco Garmendia, del PNV, encabezando una lista de antirrevolucionarios) no había representación nacionalista ni de izquierdas. El comité de Álava estaba formado por los alcaldes de Llodio, Aramayona, Elciego y Salvatierra, ayuntamientos de mayoría monárquica o de independientes, salvo en la segunda localidad donde el ayuntamiento se componía de seis nacionalistas y 4 tradicionalistas. El comité de Bizkaia estaba compuesto de los alcaldes de Guecho, Bermeo, Elorrio y Mundaca: en todos ellos la mayoría era nacionalista, salvo en Elorrio donde todos los concejales eran independientes⁷⁷.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 253-256.

⁷⁶ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, p. 344.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 357-359.

El Movimiento de los Alcaldes, ante la reacción de las Comisiones Gestoras en el mismo mes de mayo de intentar encabezar la iniciativa autonómica, solicitó a Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos (EI/SEV) que elaborase un proyecto de estatuto, animando a los ayuntamientos a secundar la iniciativa. Durante la primera quincena de mayo más de doscientos ayuntamientos de las cuatro provincias remitirán a la EI/SEV telegramas con acuerdos en los que se pide que asuma dicha tarea previa consulta a todos los partidos políticos y personalidades, figurando en algunos de ellos el rechazo explícito de la intervención de las comisiones gestoras. A los telegramas se añadirán diversas proclamas emitidas por alcaldes tradicionalistas o nacionalistas, algunas de ellas con una explícita defensa de un marco común diferenciado, así como de la religión católica, y mezclando estatuto con reintegración foral⁷⁸. En Navarra, habida cuenta de la debilidad del nacionalismo vasco en esta provincia, fueron en la casi totalidad de los casos ayuntamientos gobernados por la derecha tradicionalista o conservadora o por independientes clasificables dentro de la misma, los que protagonizaron los manifiestos y adhesiones a favor de la reintegración foral y del Estatuto Vasco que incluían expresiones claramente vasquistas en una reacción claramente antirrepublicana⁷⁹.

De forma llamativa, el movimiento de los alcaldes recibirá un sorprendente apoyo desde el gobierno de Madrid al mostrarse Prieto en unas declaraciones a la prensa del día 15 de mayo partidario de que los posibles Estatutos surgieran de los ayuntamientos más que de las Comisiones Gestoras de las Diputaciones por cuanto el nombramiento gubernativo de estas supondría para aquellos «una tara que podría hacerlo vulnerable a cierta crítica, reputándolo con vicio de origen» y porque en el pacto de San Sebastián había quedado establecido el fundamento municipal de los estatutos que se elaborasen⁸⁰.

Finalmente, más de cuatrocientos ayuntamientos de 548 se adhirieron entre mayo y junio a la campaña del Movimiento de los Alcaldes: 82 de 89 en Gipuzkoa, 189 de 267 en Navarra, 59 de 77 en Álava y 90 de 115 en Bizkaia. Con las precauciones de la difícil adscripción política de muchos de ellos, en los ayuntamientos adheridos de Bizkaia y Gipuzkoa la mayoría de los alcaldes o son nacionalistas en muchos casos de nuevo cuño, o son monárquicos, de la derecha católica o del carlismo. En Navarra y en Álava, los protagonistas tienen sensibilidad antirrepublicana y antirrevolucionaria y en muchos casos,

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 359-365.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 357-366; JIMENO JURÍO, J. M^a., *Navarra jamás dijo no al Estatuto Vasco*, 2^a ed., Tafalla: Txalaparta, 1997, pp. 56-58.

⁸⁰ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 174-175.

⁸¹ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, pp. 378-381.

al cabo de los años, serán afines al carlismo. Gipuzkoa, provincia en la que la población de los municipios adheridos sumaría el 65,09% del total sería la más movilizada, seguida de Navarra con un porcentaje de población del 59,6% del total y de Álava con un 57,5⁸¹. Los Ayuntamientos que rechazan o ignoran el Movimiento de Alcaldes se localizan sobre todo en la Ribera navarra y en Margen Izquierda del Nervión, así como las capitales y los núcleos más urbanos e industriales⁸².

A pesar de invitaciones a la colaboración entre el Movimiento de Alcaldes y las Comisiones Gestoras, ambos cauces actuarán separadamente desde finales de mayo. Como es sabido desde los dos sectores se encargará a EI/SEV, que ya llevaba trabajando en el tema desde el año anterior por medio de una comisión general y de varias subcomisiones territoriales⁸³, la redacción de un proyecto de estatuto, culminado a finales de mayo, del que derivarán varias versiones que serán debatidas en diversas asambleas. Todos los pormenores de las iniciativas relacionadas con el proceso estatutario desarrolladas por aquel Movimiento de los Alcaldes y por las Comisiones Gestoras durante aquellos meses, así como con las diferentes versiones de estatutos confeccionados entonces por EI/SEV, están recogidas en la bibliografía publicada⁸⁴ por lo que aquí solamente nos referiremos al papel desempeñado por los municipios en el proceso.

En el Estatuto General del Estado Vasco confeccionado por EI/SEV en las Disposiciones Transitorias se decía:

«Primera: Será necesario la intervención de los Ayuntamientos del País para la aprobación de este Estatuto. Segunda: Una vez aprobado y publicado en la Gaceta el Estatuto, se procederá para su implantación del modo siguiente: Dentro de los veinte días consecutivos a dicha publicación las Comisiones Gestoras o las Diputaciones convocarán a Asambleas de Ayuntamientos para la designación de veinte individuos por cada provincia, que con capacidad para desempeñar el cargo según este Estatuto, las representen en el Consejo General que ha de asumir de un modo provisional todos los poderes de la totalidad del País. Tendrán la facultad de dirigir y promover la Constitución interna de Álava, Gipuzkoa, Navarra y Bizkaia, previa aprobación por ellas mismas de sus Estatutos particulares y la realización de las elecciones de sus privativas Asambleas legislativas y demás trámites necesarios al efecto con arreglo a ellos y a las disposiciones que el pueblo adopte en cada provincia, consultando con el dicho Consejo General las dificultades que se ofrezcan»⁸⁵.

⁸² *Ibid.*, p. 381.

⁸³ *Ibid.*, pp. 205-330.

⁸⁴ En especial en ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, pp. 371-492 y DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 159-178.

⁸⁵ ORUETA, J. de, *op. cit.*, pp. 187-188.

Por lo tanto, se eliminaba el protagonismo exclusivo de las Comisiones Gestoras de las Diputaciones, se recalca la necesaria intervención de los ayuntamientos sin aclarar qué sistemas de elección se debían utilizar en sus asambleas y se omitía cualquier referencia a las Cortes Españolas, todo ello de muy difícil encaje legal.

El Movimiento de Alcaldes debatirá el 14 de junio en Estella una versión del Proyecto de Estatuto de EI/SEV modificada por enmiendas introducidas separadamente en los días anteriores tanto por el PNV como por la Comunidad Tradicionalista, revalidadas en una reunión de los alcaldes guipuzcoanos en Azpeitia el día 11, y que coincidían altamente entre sí: elevación de dos a diez años de vecindad para poseer derechos políticos, perspectiva confederal de la relación con el Estado, alusión a la reintegración foral plena, reserva para el Estado Vasco de las relaciones con el Vaticano⁸⁶. De cualquier forma, en los días anteriores a la Asamblea de Estella se evidenciará que la apuesta autonomista del carlismo era subsidiaria a su defensa de la religión ya que los tradicionalistas, junto a integristas y católicos independientes, convocarán para la misma fecha en Pamplona, donde iba a ser originariamente la asamblea, un mitin de afirmación católica que recibirá muchísima más atención de la prensa navarra que el de Estella⁸⁷.

A la Asamblea de Estella asistieron 485 de los 552 ayuntamientos vascos que representaban a más de la mitad de los habitantes, de la totalidad de la población vasca, siendo aprobado el Estatuto de Estella con las enmiendas de Azpeitia por el 85,87% de la totalidad de los ayuntamientos vascos. Faltaron las cuatro capitales y muchos municipios importantes: los de la margen izquierda y la zona minera, en Bizkaia; los de Eibar, Irún, Fuenterrabía, Pasajes, Rentería, Mondragón y Beasain, en Gipuzkoa; los de la Rioja, en Álava; y los de la Ribera, en Navarra, todos controlados por la izquierda. Aunque varios ediles de ANV pidieron que se aprobara el Estatuto de EI/SEV sin modificaciones, su solicitud cayó en saco roto, aunque no se puede comprobar si pudo ser formulada. Por otra parte, días antes de la Asamblea, 20 de los 23 ayuntamientos de la Ribera convocados por el alcalde de Tudela, considerando «prematureo adherirse a ninguna entidad ni Estatuto, mientras la ponencia designada por la diputación de Navarra no termine su labor y la someta a los ayuntamientos», decidieron comunicar presencialmente a la asamblea de Estella que no concedían validez a los acuerdos de la misma por no haber sido convocada por la autoridad legítima, así como que no procedía pronunciarse a los ayuntamientos acerca de la cuestión del Estatuto vasco, en tanto que la ponencia designada por la Diputación no

⁸⁶ ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, pp. 425-426, 431-432 y 448-451.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 445-447 y 452.

hubiera terminado sus trabajos sobre el Estatuto. Con todo, desconocemos si la representación de la Ribera llegada a Estella tomó la palabra. Asimismo, varios ayuntamientos como el de Los Arcos y el de Sangüesa dieron un sí condicionado a lo que la Comisión Gestora de la Diputación navarra y la Ponencia designada por la misma acordaran⁸⁸.

El Estatuto aprobado en Estella otorgaba, asimismo, a la Asamblea de Ayuntamientos el papel protagonista del nuevo proceso constituyente al hacer recaer sobre la misma, la facultad de designar a los componentes del Consejo General provisional del Estado Vasco (Disposición transitoria 2ª), desplazando así a las Comisiones Gestoras de las Diputaciones del EGEV de EI/SEV. Además de incorporar las enmiendas de Azpeitia se añadió al nuevo texto una Exposición histórica firmada por los alcaldes de Sangüesa, Guecho, Llodio y Azpeitia de marcada sabor reintegracionista y en la que se reivindicaba la facultad constituyente para los municipios vascos por cuanto

«careciendo, pues, el País de toda otra representación emanada del sufragio directo, las Municipalidades vascas sintieron la grave responsabilidad de tener que ser portavoces de los derechos y anhelos del mismo, sin que ello fuera obstáculo para la implantación ordenada y pacífica de la República en España»⁸⁹.

3.5. Los municipios en el proceso estatutario impulsado por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones

Paralelamente, el proceso estatutario conducido por las Gestoras siguió su curso. Los alcaldes de los municipios gobernados por la izquierda que no fueron a Estella se reunieron días después en Gipuzkoa y días después en Bizkaia. El 18 de junio una Asamblea de Ayuntamientos guipuzcoanos, a la que acudieron delegados de tan solo 12 municipios de los 89 totales, pero que representaban al 48,57% de la población, aprobó, con enmiendas, el Proyecto de EI/SEV. Otra, constituida por un puñado de municipios del área de Bilbao y la Margen izquierda, que representan al 63,25% del contingente demográfico vizcaíno, lo aceptó, con una serie de anexos, el 19 tras la retirada de los pocos ayuntamientos que apoyaban el Estatuto de Estella que acudieron en principio. En Álava hubo tenas discusiones en las asambleas de ayuntamientos convocadas por la Comisión Gestora el 18 de junio y el 23 de julio entre los partidarios del Estatuto de Estella y los republicanosocialistas favorables a un estatuto uniprovincial, resolviéndose esta última postura con mayoría insuficiente. Con todo, el 21 de junio las cua-

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 458-462.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 466-468.

tro Comisiones Gestoras aprobaron el Estatuto de Eusko Ikaskuntza con algunas modificaciones sobre su texto original después de que una Comisión unificara las enmiendas presentadas por cada Gestora⁹⁰. Este proyecto era el más cercano al original de EI/SEV. Se acordó asimismo que sería sometido

«a la aprobación de los ayuntamientos de las respectivas provincias, obtenida la cual, será sometido a la sanción definitiva de todos los del país vasco-navarro, en una magna asamblea, en fecha y lugar que se anunciará oportunamente».

Además, la Gestora de Navarra preparó un texto ligeramente distinto de Estatuto Vasco-Navarro, obra de una ponencia que elaboró, además, un proyecto de Estatuto Navarro y una Constitución Política Interior para Navarra. Los tres documentos serían publicados por la prensa a partir del 1 de julio para ser dados a conocer ante una primera asamblea de representantes municipales navarros celebrada en la Diputación el 13 de julio, en la que no obstante se acordaría aplazar cualquier resolución sobre los proyectos de estatutos remitidos por la comisión gestora de la Diputación «por falta de preparación necesaria para decidir en asunto de tanta trascendencia»⁹¹. Los últimos días de julio y los primeros de agosto tendrían lugar diversas asambleas de representantes municipales celebradas por merindades o por zonas (en Estella, Aoiz, Villava, Tudela, Mugaire, Tafalla y Pamplona), aprobándose en todas ellas el Estatuto Vasco-Navarro con las enmiendas del Estatuto de Estella por amplísima mayoría o por práctica unanimidad, menos en Tafalla, donde lo fue por mayoría, y en Tudela y Pamplona donde las enmiendas fueron desechadas. Asimismo, el 6 de agosto los ayuntamientos del distrito de Tudela acordaron que no se discutiera la cuestión religiosa. Finalmente, esos proyectos fueron votados por los ayuntamientos navarros, convocados por la Gestora al frente de la Diputación, el 10 de agosto en Pamplona. La inmensa mayoría, 223 (que sumaban 304.351 habitantes), se posicionó a favor del Estatuto Vasco-Navarro, mientras que 3 (con 2.808 habitantes) votaban a favor del Estatuto Navarro y 15 (con 30.290 habitantes), muchos de ellos de la Ribera, expresaban no querer ningún estatuto. Diecisiete municipios no asistieron. Con todo, aquí también surgiría el enfrentamiento al aprobarse por la tarde con una exigua minoría (de 172.026 votos contra 147.977, en este caso de 53 localidades) una enmienda con una cláusula que reservaba al Estado Vasco las relaciones con el Vaticano. También se acordó que en el referéndum que debería de realizarse se incorporarían al Estatuto las enmiendas aprobadas y que en el

⁹⁰ DE LA GRANJA SÁINZ, J.L., *op. cit.*, p. 178.

⁹¹ Hubo intervenciones sobre cómo computar a los que no querían ningún estatuto y dudas sobre que opciones debían de votarse y algunos adujeron no tener su opinión formada y que hacía falta asesoramiento y aplazamiento. Ante el elevado número de representantes a favor del aplazamiento, se optó por él.

mismo sólo habría dos opciones: si o no. Para terminar, se aprobaría en todas sus partes el proyecto de Constitución Política Interior de Navarra propuesto por la Ponencia, sin modificaciones ni enmiendas de ninguna clase⁹².

De cualquier forma, todo lo hecho hasta entonces no serviría para nada. El 27 de agosto Prieto anunció el rechazo de las izquierdas vascas al estatuto de Estella y la animadversión contra el mismo creció porque en los debates sobre los artículos de la Constitución sobre la estructura del Estado que se dieron en septiembre los diputados católicofueristas defendieron aquel con su cláusula concordatoria⁹³. El 22 de septiembre 420 alcaldes fueron a Madrid para entregar oficialmente el Estatuto de Estella al presidente del Gobierno, originando las protestas de los republicanosocialistas por omitirse el paso obligado del referéndum⁹⁴. El mismo Alcalá Zamora les indicaría que para acceder a la autonomía había que aprobar el proyecto en referéndum a lo que Aguirre replicó que mientras el plebiscito en Cataluña había sido organizado por la Generalidad en el País vasconavarro funcionaban las Comisiones Gestoras que no representaban la voluntad popular y apelando también al carácter plebiscitario de las elecciones a Cortes⁹⁵. Además, el Estatuto de Estella sería desechado de forma implícita al aprobarse el 25 de septiembre el Título I de la Constitución, siendo rechazadas las enmiendas de los diputados vasconavarros, y al evidenciarse su incompatibilidad por «su concepción estatal, su procedimiento de elaboración y varias de sus competencias más importantes», mencionándose entre ellas la cuestión concordataria con el Vaticano⁹⁶. Por otra parte, la entrega del Estatuto de Estella al Presidente del Gobierno «ocurrió en el peor momento», cuando toda la opinión republicana no veía en él «sino una maniobra antirrepublicana» por la vinculación entre autonomía vasca y cuestión religiosa, y tras un verano en el que las tensiones entre las izquierdas y los católico-fueristas llegaron a su máxima expresión, con la suspensión de la prensa vasco-navarra de los segundos el 21 de agosto y con un enfrentamiento en la calle entre republicanos y peneuvistas el 11 de septiembre⁹⁷. A mediados de octubre los diputados de la minoría vasconavarra llegarían a retirarse de las Cortes y a explicitar en la prensa su rechazo de la Constitución en elaboración por la aprobación del artículo 26 de la misma que

⁹² ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *op. cit.*, pp. 477-486; FERRER MUÑOZ, M., La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república, *Príncipe de Viana*, 193 (1991), pp. 201-202.

⁹³ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 266-267.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 273-274.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 267.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 268-269.

⁹⁷ FUSI AIZPURÚA, J. P., *op. cit.*, pp. 85-86; DE PABLO, S., L. MEES y J.A. RODRIGUEZ RANZ, *op. cit.*, p. 218.

conllevaba la disolución de la Compañía de Jesús, la prohibición de la enseñanza a las órdenes religiosas y la posible nacionalización de sus bienes y la extinción del presupuesto de culto y clero⁹⁸.

El rechazo de las Cortes constituyentes al Estatuto común no puso punto final a la iniciativa estatutaria gracias a las iniciativas de republicanos y socialistas. Casi al mismo tiempo que fracasaba el Estatuto de Estella, el 25 de septiembre de 1931 las cuatro Comisiones Gestoras se reunieron secundando una invitación de la de Bizkaia que había sido inspirada por una moción de los republicanos Madariaga y Grijalba y acordaron en ella enviar una comisión a Madrid para someter el Estatuto Vasco-Navarro aprobado por las Gestoras a evaluación de cara a un referéndum. El 6 de octubre las Gestoras se reunieron con Alcalá Zamora, Maura y Prieto comprometiéndose a acomodar el proyecto a las normas constitucionales. Con todo, las gestiones de dicha comisión fracasarían porque, aparte de la cuestión religiosa incorporada por las enmiendas añadidas, existía otro escollo: la versión de Estatuto Vasco-Navarro de las Gestoras tampoco era constitucional por hablar aquél de una República Federal y no «integral» (modelo intermedio entre la unitaria y la federal) como afirmaba la Constitución en elaboración⁹⁹. No obstante, en esa reunión se consiguió el compromiso por parte del Gobierno de que éste aprobaría rápidamente un decreto autorizando a que los ayuntamientos de las respectivas provincias fueran convocados por los cuatro Comisiones Gestoras con el fin de redactar un proyecto de estatuto en sintonía con la Constitución que se estaba redactando¹⁰⁰.

3.6. Los municipios en el proceso autonomista de 1932

El decreto de 8 de diciembre de 1931 más arriba mencionado que abriría el proceso autonomista de 1932, ya normativamente regulado, fue antecedido de cambios en la actitud del PNV frente al Gobierno y al ordenamiento de la República. En carta del 7 de noviembre de José María Aguirre, secretario del GBB, a Ramón Bikuña, presidente del mismo órgano, se afirmaba que el PNV debía apoyar el Estatuto de las Gestoras por ser el único viable. Simultáneamente el PNV decidía no participar en un mitin de afirmación católica y contra la Constitución en Palencia, alejándose de sus aliados en la coalición católico-fuerista. Finalmente aquel decreto coincidió en el tiempo con la votación el 10

⁹⁸ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 268-269.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 274-276; DE PABLO, S., L. MEES y J.A. RODRIGUEZ RANZ, *op. cit.*, p. 219.

¹⁰⁰ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *Constantino Salinas (1886-1966). Un médico navarro comprometido con el socialismo democrático*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2003, p. 105.

de diciembre por parte de los diputados en Madrid del PNV a favor de Alcalá-Zamora como primer presidente de la República, votación que se había visto precedida de gestiones previas con él una semana antes por parte de los diputados peneuvistas Aguirre, Horn y Leizaola. El reingreso de los nacionalistas en el Parlamento español se vio acompañado por un comunicado oficial en el que se aceptaban las reglas del juego de la República, que no estimaban incompatible con el Estatuto que propugnaban, mientras que los demás diputados de la minoría vasconavarra se abstenían¹⁰¹.

En la génesis de aquel decreto también debió intervenir la asunción por parte de republicanos y socialistas del posible beneficio para ellos del establecimiento de un marco autonómico conjunto entre Vascongadas y Navarra en el caso de que el PNV rompiera con sus compañeros de la coalición católico-fuerista y de que las futuras instituciones autonómicas pudieran ser controladas por una alianza entre las izquierdas y los nacionalistas¹⁰².

Por lo tanto, aquel decreto implicaba la colaboración del PNV con la conjunción republicanosocialista en el proceso estatutario. La colaboración jeltzale se complementaba días después, el 16 de diciembre, con el hecho de que el movimiento de alcaldes acataba el decreto y ofrecía su colaboración a las Gestoras. Incluso se acordó que la Comisión encargada de redactar el proyecto de Estatuto estuviera formada por cuatro representantes de las Gestoras y tres del movimiento de los alcaldes, si bien posteriormente se añadieron otros tres del PSOE ante las protestas de este partido por no estar representado. La Comisión se formó con cuatro republicanos, tres socialistas, un nacionalista, un tradicionalista y un católico independiente. Tres eran vizcaínos, tres guipuzcoanos, tres navarros y un alavés. Cuatro de ellos (los republicanos García Larrache y Madariaga, el peneuvista Basterrechea y el socialista Armentia) serían los redactores finales del texto, nombrados el 7 de febrero¹⁰³. Mientras tanto, la Comunidad Tradicionalista se negaba a aceptar esas reglas del juego¹⁰⁴.

El 31 de enero de 1932 se celebraron las asambleas provinciales de los ayuntamientos en las cuatro capitales. De los 116 ayuntamientos de Bizkaia asistieron 113, 111 apoyaron el estatuto único y 2 el estatuto provincial; de los 89 de Gipuzkoa, asistieron 78 que apoyaron el estatuto único por aclamación; de los 77 de Álava asistieron 71 y todos se posicionaron por el estatuto único; de

¹⁰¹ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. pp. 271-272.

¹⁰² MIKELARENA, F., Navarra entre el estatuto vasco y un estatuto singular para Navarra, *Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 10 (2013), pp. 432-434.

¹⁰³ FUSI AIZPURÚA, J. P., *op. cit.*, p. 90; DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, p. 279.

¹⁰⁴ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, p. 272.

los 267 de Navarra asistieron 229, de los que 160 se posicionaron por el estatuto único, 36 por el estatuto navarro, 21 por ningún estatuto y 12 se abstuvieron. En total, 423 de los 549 ayuntamientos votaron por el estatuto común, representando el 90 por ciento de la población¹⁰⁵. No obstante, en la asamblea navarra se aprobó una proposición del radical socialista Emilio Azarola, alcalde de Santesteban por el artículo 29, según la cual el porcentaje de dos tercios del censo electoral que debía de aplicarse en la definitiva asamblea de ayuntamientos y en el referéndum en el marco de la región autónoma en constitución, se exigía también a los resultados del referéndum y de la Asamblea referidos al marco exclusivo de Navarra¹⁰⁶. La aceptación de esa propuesta sería clave en la Asamblea posterior del 19 de junio.

El proyecto de estatuto vasco-navarro se publicó el 21 de marzo. No hablaremos de sus características acordes con la Constitución finalmente elaborado ni de las actitudes de las diversas fuerzas políticas frente al mismo, cuestiones que pueden verse en otros lugares¹⁰⁷. Solamente mencionaremos que, más largo y detallado, sus facultades autonómicas eran inferiores a los proyectos anteriores, pero más democrático en cuanto a ejercicio de los derechos políticos, la modalidad de sufragio y la representación en el Parlamento General, y que en su Disposición Transitoria Primera se decía que el Parlamento y el Consejo provisionales, surgidos tras unas elecciones y que regirían durante un año dando paso a otros definitivos, serán los que tendrán como una de sus funciones la de

«promover e impulsar la Constitución interior de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Bizkaia, dando las instrucciones necesarias y señalando los trámites y plazos para que ellas, libremente, nombren e instalen sus Asambleas legislativas y sus Diputaciones respectivas y se den a sí mismas su organización y su régimen privativo»¹⁰⁸.

El proyecto fue aprobado por la Comisión de Alcaldes y también por las Comisiones Gestoras, reunidas conjuntamente en San Sebastián el 24 de abril, con algunas enmiendas socialistas. Asimismo, ese proyecto estatutario tuvo el apoyo de toda la Comisión Gestora de la Diputación de Navarra el 5 de mayo de 1932, a excepción del de uno de sus miembros, el tudelano Luis Soriano. La Comisión Gestora, con la misma abstención de Soriano, acordó publicar el 2 de junio en el Boletín Oficial de la Provincia una circular a favor del Estatuto¹⁰⁹.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 278.

¹⁰⁶ MIKELARENA, F., Navarra entre el estatuto vasco, *op. cit.*, p. 402.

¹⁰⁷ FUSI AIZPURÚA, J. P., *op. cit.*, p. 91; MIKELARENA, F., Navarra entre el estatuto vasco, *op. cit.*, pp. 404-414.

¹⁰⁸ ORUETA, J. de, *op. cit.*, pp. 409-431.

Tras varias postergaciones (aunque en principio la prensa habló del 8, 15 y 22 de mayo), el 24 de mayo las Comisiones Gestoras de las Diputaciones decidieron que la Asamblea finalmente tuviera lugar el 19 de junio en Pamplona.

Finalmente, en la asamblea de Pamplona del 19 de junio de 1932 se reunieron representantes de 506 de los 549 ayuntamientos de la Euskal Herria peninsular: 111 vizcaínos, 84 de Gipuzkoa, 64 de Álava y 247 de Navarra. En la reunión estaban las cuatro comisiones gestoras, así como 11 diputados (6 del PNV, 4 republicanos y un católico). Tras recordar el mencionado Azarola la cláusula aprobada, a propuesta suya, en la asamblea de enero relativa a la contabilización separada de los votos de Navarra, y tras su asunción por parte de los asambleístas, los representantes navarros se reunieron separadamente por espacio de varias horas. Finalmente, de los 116 ayuntamientos de Bizkaia, 109 votaron sí con el 94,4 % de la población, 1 no y 6 abstenciones. De los 89 de Guipúzcoa 84 votaron afirmativamente con el 95,1 % de la población, 2 en contra y 3 abstenciones. De los 77 de Álava 52 votaron sí con el 84,8 % de la población, 11 no y 14 abstenciones. De los 267 de Navarra 109 se posicionaron a favor con el 38,6 % de la población, 123 en contra con el 53,2, y 35 abstenciones se abstuvieron. Total: 354 síes con el 77,9 por ciento, 137 noes con el 16,3, y 58 abstenciones con el 5,8. En Bizkaia votó en contra Ermua (monárquico) y se abstuvieron Abanto y Ciérvana (PSOE), Muzkiz (PSOE), Durango (monárquico), Orduña (monárquico), Barrica y Lanestosa. En Gipuzkoa votaron en contra Ibarra (carlista) y a última hora Zarauz en contra de la orden dada y se abstuvieron Azcoitia, Anoeta y Ernialde. De los 25 ayuntamientos alaveses que no votaron a favor la mayoría era de derechas y unos pocos republicanos, por lo general del suroeste de Álava¹¹⁰.

En relación con la actitud de la derecha y de la izquierda en esa votación de los representantes navarros, las cifras de Blinkhorn, estimadas en los años sesenta¹¹¹, han sido rectificadas hace algunos años, llegándose a la conclusión de que

«de los 196 ayuntamientos navarros de significación derechista expresa (88) o tácita (108) –independientes, indeterminados, heterogéneos y republicanos de derecha, mayoritariamente ubicados en la órbita política derechista–, 85 vota-

¹⁰⁹ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, p. 280; GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Á., *Consantino Salinas, op. cit.*, p. 106.

¹¹⁰ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 288-289.

¹¹¹ BLINKHORN, M., The Basque Ulster: Navarre and the Basque Autonomy Question under the Spanish Second Republic, *The Historic Journal*, 17-3, (1974), pp. 595-613.

ron a favor, 85 en contra y 26 se abstuvieron. Por el contrario, de 70 ayuntamientos navarros de mayoría izquierdista, 23 votaron a favor, 38 en contra y 9 se abstuvieron»¹¹².

La zona más contraria al Estatuto fue la meridional, por la actitud en ella de los mayoritarios ayuntamientos de izquierda. Fuera de la Ribera, la oposición al Estatuto común fue muy dispersa en las restantes zonas, siendo difícil establecer una relación mecánica entre el factor geográfico y el sentido del voto. Por lo tanto, el rechazo en Navarra del proyecto autonómico común con Vascongadas fue ocasionado primordialmente por el rechazo o la abstención de 111 de los 196 ayuntamientos controlados por la derecha, que suponían el 56,5 por ciento de ellos y el 70,2 por ciento del total de los ayuntamientos que no dieron su apoyo a aquél. Al fracaso también coadyuvó el voto contrario de los representantes municipales de los ayuntamientos gobernados por la izquierda, posicionamiento que sumaba tres de cada diez votos en contra de la propuesta de unión vasconavarra.

De este modo, mientras las otras tres provincias aprobaban mayoritariamente el Estatuto, y a pesar de que, como recuerda De la Granja¹¹³, los datos conjuntos, de los que hablaba el artículo 12 de la Constitución, suponían un apoyo del 65 por ciento de los ayuntamientos con el 78 por ciento de la población, Navarra quedó desenganchada del proyecto. El resultado impidió la celebración del referéndum, previsto para el día 3 de julio.

A pesar de que Jimeno Jurío documentó algunos casos de falseamiento de votos en los que los apoderados de algunos ayuntamientos navarros se inclinaron por opciones diferentes de las que les habían ordenado, así como de otras irregularidades que desvirtuaron los datos finales, el resultado no habría variado en virtud de la cláusula introducida en la asamblea de enero¹¹⁴. De cualquier forma, es preciso recalcar el descenso del apoyo al estatuto común de los representantes municipales navarros (de 160 en enero a 109), sobre todo por el cambio de actitud de los gobernados por la derecha tradicional, lo que inclina a pensar que las virtualidades de la vía municipalista como procedimiento decisorio no era tan adecuado en la medida en que podía ser condicionado fácilmente por el cambio de actitud de los partidos políticos, saltándose incluso el respeto debido a los mandatos de voto recibidos con anterioridad. En septiem-

¹¹² DE PABLO, S., L. MEES y J. A. RODRIGUEZ RANZ, *op. cit.*, p. 325, nota 22.

¹¹³ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 289-290.

¹¹⁴ JIMENO JURÍO, J. M^a., *Navarra jamás dijo no*, *op. cit.*, pp. 91-108. Los municipios cuyos representantes falsearon el voto delegado, habiendo constancia documental de ello, fueron El Busto (217 habitantes en 1930), Sansol (372), Barbarín (197), Guirguillano (489), Irañeta (361), Olo (959), Azuelo (274), Lazagurría (396), Barillas (219), Roncesvalles (150), Valcarlos (951), Torralba (496), Úcar (256), Zubieta (585). En total, 5922 habitantes.

bre la asociación denominada Acción Autonomista, creada el 2 de agosto bajo la iniciativa de Ramón de Madariaga y el apoyo de los republicanos estatutistas navarros, entregó al Presidente de la Comisión Gestora de Navarra un largo informe en el que denunciaban la ilegalidad e inconstitucionalidad de la consideración separada de los votos navarros, así como el hecho de que representantes municipales hubieran falseado el voto delegado por sus ayuntamientos, por lo que se solicitaba la revisión de la resolución de dicha asamblea¹¹⁵. Pero no hubo ninguna vuelta atrás.

3.7. El papel de los municipios en los procesos autonómicos tras el verano de 1932

Como es sabido, tras el verano de 1932 en Navarra el tema estatutario no se planteó oficialmente más, ni en su versión uniprovincial ni en la conjunta con Vascongadas, y el cauce municipalista asentado por el decreto de diciembre de 1931 no se activaría en absoluto ni tampoco hubo ningún movimiento de los ayuntamientos. Hubo dos propuestas con alguna enjundia para reimpulsar el tema autonómico desde los ayuntamientos pero que no se llevaron a la práctica. El 26 de octubre se publicaba en *Diario de Navarra* el posicionamiento de la Comunión Tradicionalista de Navarra en relación con el Estatuto en el que se mencionaba que los ayuntamientos de cada merindad debían designar unos comisionados que podrían constituir una Comisión que, con la colaboración de expertos y de representantes de los partidos políticos, debían redactar un proyecto de estatuto, que luego fuera sometido a una Asamblea general de municipios¹¹⁶. Por el lado republicano la Comisión Gestora de Navarra aceptó a principios de marzo de 1933 la invitación de las Comisiones Gestoras de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia de reavivar el proceso estatutario, acordando que se reuniera la misma Comisión que había estudiado el proyecto de Estatuto Vasconavarro de 1931. Dicha Comisión acordó que se nombrara una ponencia, integrada por cinco representantes de los ayuntamientos cabeza de distrito, y un miembro designado por cada uno de los grupos políticos de Navarra, que debería examinar y aprobar un cuestionario sobre el Estatuto, con objeto de proponer después el proyecto a la votación de los ayuntamientos navarros. El 12 de marzo la Comisión Gestora de Navarra expresaría que había que esperar a la postura que expresaran los ayuntamientos, pero todas esas gestiones no tendrían lugar¹¹⁷.

¹¹⁵ JIMENO JURÍO, J. M^a., *Navarra jamás dijo no*, op. cit., pp. 169-170.

¹¹⁶ MIKELARENA, F., *Navarra entre el estatuto vasco*, op. cit., p. 424.

¹¹⁷ DE PABLO CONTRERAS, S., *Navarra y el Estatuto Vasco*, de la Asamblea de Pamplona al Frente Popular, *Príncipe de Viana*, 184 (1988), pp. 408-409.

En Vascongadas una carta de Prieto a Laiseca, del 23 de septiembre de 1932, sobre la cuestión de Navarra, la conveniencia del momento político y el compromiso autonómico de las izquierdas sirvió para impulsar el proceso y para convencer al PNV de que el Estatuto vendría de la mano de las izquierdas porque le convenía a la República. El 18 de octubre de 1932 las gestoras de Vascongadas retomaron la iniciativa autonómica pidiendo a los partidos que nombraran a sus representantes en la Comisión redactora del nuevo proyecto que se compondría de 4 republicanos, 3 socialistas, 3 jeltokides, 2 aeneuvistas y 2 tradicionalistas, bajo la presidencia de un gestor provincial. Aunque el PNV aceptó la propuesta, socialistas y tradicionalistas la rechazaron, con lo que la Comisión no llegó a constituirse y finalmente las Gestoras nombrarían otra en enero de 1933 compuesta por doce gestores, todos ellos republicanos, socialistas o de ANV para republicanizar y rentabilizar políticamente el proceso, con lo que el PNV quedó fuera del mismo. Además, entre octubre de 1932 y el verano de 1933 imperó una política de violenta confrontación entre nacionalistas y socialistas con enfrentamientos, multas, detenciones y suspensión de ayuntamientos¹¹⁸.

El proyecto de estatuto elaborado por dicha ponencia fue muy similar al de 1932 con una disposición sobre la eventual incorporación de Navarra. Se debatió en una asamblea de ayuntamientos vascos en Vitoria el 6 de agosto de 1933. Sin movilizaciones ni campañas de prensa, se reunieron 267 de los 282 ayuntamientos, 115 de Bizkaia, 84 de Gipuzkoa y 68 de Álava. De los 116 ayuntamientos de Bizkaia 115 dijeron que sí con el 99,1 % de la población y solo uno se abstuvo. De los 89 de Guipúzcoa 83 votaron a favor con el 99,4 % de la población, 2 en contra con el 0,2 y 4 se abstuvieron con el 0,4. De los 77 de Álava lo apoyaron 41 con el 71,3 % de la población, mientras que 26 con el 23,4 lo rechazaron y 10 se abstuvieron con el 5,3. En total, contó con el respaldo de 239 municipios que reunían al 95,9 % de la población, 28 votaron que no con el 2,8 y en la abstención se posicionaron 15 con el 1,3. El apoyo de los municipios nacionalistas fue estimulado por la aprobación de una enmienda que explicitaba que el régimen estatutario no implicaba

«prescripción tácita de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Bizkaia, cuya plena realización cuando las circunstancias lo deparen estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo».

Con todo, el amplísimo apoyo recibido en Bizkaia y Gipuzkoa fue contrarrestado en cierta forma por el retroceso en Álava ocasionado por el rechazo de los carlistas ya que 23 de los 26 que en esa provincia votaron que no eran de esa tendencia. En la asamblea se formó una comisión de 18 miembros para

¹¹⁸ DE LA GRANJA SÁINZ, J. L., *op. cit.*, pp. 300-304 y 373.

organizar el referéndum y presentar el estatuto a las Cortes con 9 representantes de las Gestoras (todos republicanos o socialistas) y 9 de los ayuntamientos (con 4 republicanos, uno del PNV y 4 del carlismo o de otras tendencias de la derecha no nacionalista). Las nuevas Gestoras surgidas por los cambios en el Gobierno y la comisión de los 18 fijaron el referéndum para el 5 de noviembre, lo que fue ratificado por el Gobierno¹¹⁹.

En el referéndum del 5 de noviembre, en el que participaron también las mujeres, hubo una participación superior al 90 por ciento en Bizkaia y Guipúzcoa, bajando al 58 por ciento en Álava. Los votos a favor supusieron el 88,4 en Bizkaia, el 89,5 en Guipúzcoa y el 46,4 del censo en Álava y el 84 por ciento del total. Los votos en contra fueron solo de 1,9 por ciento en Bizkaia, del 1,5 en Guipúzcoa y del 11,9 en Álava. La suma de los votos negativos y la abstención supuso que más de la mitad de los alaveses no aprobó el Estatuto por la actitud de la Comución Tradicionalista. La comisión de los 18, acompañada de diputados, alcaldes y gestores hizo entrega del estatuto al presidente de las Cortes (Alba), del Gobierno (Lerroux) y de la República (Alcalá Zamora) los días 21 y 22 de diciembre. No obstante, el mismo día 22 en un remedo alavesista en sentido contrario de la vía municipalista del Movimiento de Alcaldes, una Comunidad de Ayuntamientos Alaveses, cuyo presidente de honor era el tradicionalista Oriol, en representación teórica de 57 de los 77 municipios alaveses, afirmó que la mayoría de Álava no había apoyado el estatuto y que renunciaba a pertenecer a la futura región autónoma¹²⁰. Recordemos que hasta 1932 el tradicionalismo en Álava había apoyado el estatuto conjunto vasconavarro, una prueba más de que el mismo era algo accesorio respecto a su estrategia anti-republicana.

Los obstáculos del municipalismo alavés controlado por el tradicionalismo encontrarían un aliado en los partidos de derecha representados en el Congreso. El 9 de enero de 1934 se constituyó en las Cortes la Comisión de Estatutos en cuya primera sesión Oriol planteó la cuestión alavesa, lo que fue refutado por Aguirre que arguyó un estudio de Landáburu sobre la falsa representatividad de la Comunidad de Ayuntamientos Alaveses. La Comisión de Estatutos rechazó el intento de Oriol pero advirtió de la existencia de un problema plasmada en los tres dictámenes elaborados, uno mayoritario y dos votos particulares, el primero de los cuales abogaba por un nuevo referéndum. El pleno de las Cortes debatió el 27 y 28 de febrero el voto particular de las derechas que pedía la exclusión de Álava del Estatuto, siendo rechazado con 136 noes y 125 síes. El 5 de abril

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 380-385.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 394-397.

se votó el voto particular de Aguirre a favor del mantenimiento de Álava, que fue rechazado por 158 diputados contra 87. Ese mismo día, aunque debía de haberse votado el voto mayoritario de la Comisión, finalmente se debatió sobre el Estatuto en general, suspendiéndose el debate de forma sorprendente por el presidente de las Cortes, quedando tanto el estatuto vasco como la cuestión alavesa en situación de impasse por las maniobras de bloqueo de la CEDA primero y por la retirada de ERC y del PNV del parlamento después, de forma que año y medio después, en diciembre de 1935, las dos cosas seguían sin resolverse¹²¹. Otra intentona de los alcaldes tradicionalistas alaveses que, tras una carta al presidente del Partido Radical de la Comisión gestora de Álava del 31 de octubre de 1935, conseguiría que aquel convocara una reunión de representantes municipales alaveses el 14 de noviembre de 1935, a la que asistieron representantes de cuarenta y ocho de los setenta y siete municipios de Álava, todos ellos de derechas, en la que se aprobó la creación de una ponencia para la redacción de un Estatuto exclusivamente alavés, tampoco daría frutos. Aunque la Carta Foral de Álava fue aprobada por buena parte de los municipios alaveses en la primavera de 1936, solamente uno remitió a las Cortes su petición de ver aprobado este proyecto autonómico alavés, seguramente a causa de la dinámica de relanzamiento de nuevo del Estatuto Vasco¹²².

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, José Antonio, *Entre la libertad y la revolución 1930-1935*, Bilbao: Editorial Verdes, 1935.
- BALCELLS, Albert, *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona: Parlament de Catalunya, 2010.
- BLINKHORN, Martin, The Basque Ulster: Navarre and the Basque Autonomy Question under the Spanish Second Republic, *The Historic Journal*, 17-3 (1974), pp. 595-613.
- CARRASCO I FORMIGUERA, Manuel, *El pacte de San San Sebastián*, Barcelona: Les Edicions de l' Arc de Barrà, 1931.
- DE LA GRANJA SÁINZ, José Luis, *Nacionalismo y II República en el País Vasco*, Madrid: CIS, 1986.

¹²¹ *Ibid.*, pp. 469-470.

¹²² DE PABLO CONTRERAS, S., El estatuto alavés y la carta foral. Dos proyectos autonómicos para Álava durante la Segunda República, *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 6 (1985), pp. 92-93.

- DE PABLO CONTRERAS, Santiago, El estatuto alavés y la carta foral. Dos proyectos autonómicos para Álava durante la Segunda República, *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 6 (1985), pp. 75-102.
- DE PABLO CONTRERAS, Santiago, Navarra y el Estatuto Vasco, de la Asamblea de Pamplona al Frente Popular, *Príncipe de Viana*, 184 (1988), pp. 401-414.
- Los problemas de la autonomía vasca en el siglo XX: la actitud alavesa, 1917-1979, Oñati: IVAP, 1991.
- DE PABLO, Santiago, Ludger MEES y José Antonio RODRIGUEZ RANZ, *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco. I. 1985-1936*, Barcelona: Crítica, 1999.
- ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1990.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república, *Príncipe de Viana*, 193 (1991), pp. 197-224.
- Elecciones y partidos políticos en Navarra durante la Segunda República, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1992.
- FUENTE LANGAS, Jesús María, Antecedentes y consecuencias del fracasado proyecto de régimen foral de 1919. En *Tercer Congreso de Historia General de Navarra. III. El mundo de las Ideas*, Pamplona: Sociedad de Estudios Históricos de Navarra, 1994.
- FUSI AIZPURÚA, Juan Pablo, *El País Vasco 1931-1937. Autonomía. Revolución. Guerra Civil*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2002.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *Caciques y políticos forales. Las elecciones a la Diputación de Navarra (1877-1923)*, Pamplona: El Autor, 1992.
- Constantino Salinas (1886-1966). *Un médico navarro comprometido con el socialismo democrático*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2003.
- IZQUIERDO BALLESTER, Santiago, La campanya pro Mancomunitat (1911-1913) y els seus antecedents. En BALCELLS, Albert, *La Mancomunitat de Catalunya (1914). Simposi del centenari*, Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2015, pp. 33-48.
- JIMENO JURÍO, José María, *Navarra jamás dijo no al Estatuto Vasco*, 2ª ed., Tafalla: Txalaparta, 1997.
- La Segunda República en Navarra (1931-1936)*, Pamplona: Pamiela/Udalbide/Euskara Kultur Elkargoa, 2005.
- Navarra y Vascongadas (1917-1919). Reivindicaciones autonómicas y Reintegración Foral*, Pamplona: Pamiela/Udalbide/Euskara Kultur Elkargoa, 2008.

La reintegración foral de Navarra. Acta de la Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918, Pamplona: Imprenta Provincial, 1919.

MIKELARENA, Fernando, Navarra entre el estatuto vasco y un estatuto singular para Navarra, *Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 10 (2013), pp. 395-459.

-El foralismo radical de Ángel Sagasetta de Ilúrdoz ante el absolutismo centralizador de Fernando VII, *Tiempos Modernos. Revista Electrónica de Historia Moderna*, 34 (2017), pp. 270-294.

-El debate sobre la reintegración foral y sobre su modo de implementación en Navarra en 1918-1919. La postura historicista de los fueristas radicales del carlismo, *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 20 (2019), 623-657.

MINA APAT, María Cruz, Elecciones y partidos políticos en Navarra, 1881-1923. En GARCIA DELGADO, José Luis (ed.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Madrid: Siglo XXI, 1985, pp. 111-132.

OLÁBARRI GORTÁZAR, Ignacio, Navarra y el Estatuto Vasco: la decisión de 1932. En *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona: Eunsa, 1986, pp. 127-142.

ORUETA, José de, *Fueros y autonomía. El proceso del Estatuto Vasco*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1934.

PALACIOS ARROYO, Luis Felipe, *Autonomismo inducido. Dialéctica nacionalista en el período comprendido entre el advenimiento de la II República y la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Tesis Doctoral leída en la UNED en 2015, http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencPolSoc-Lfpalacios/PALACIOS_ARROYO_Luis_Felipe_Tesis.pdf.

RAGUER, Hilari, *Carrasco i Formiguera. Un cristiano nacionalista*, PPC, Madrid: 2002.

USUNÁRIZ GARAYOA, Jesús María, Las instituciones del reino de Navarra durante la Edad Moderna (1512-1808), *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 46-2 (2001), pp. 685-744.

LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI, ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

A Peru Bazako Atutxa, impulsor político de una necesaria e incomprensible Ley. El tiempo, siempre implacable, pondrá las cosas en su sitio. Aunque tal vez ya sea tarde.

Euskadiko tokiko erakundeen legea, aukera galdu bat?

The Basque Country local institutions law: a lost opportunity?

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

Consultor de Administraciones Públicas. Catedrático acreditado

Fecha de recepción / Jasotze-data: 3 de mayo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 10 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 6 de octubre de 2022

El presente artículo tiene por objeto abordar el largo proceso de gestación (de varias décadas) de la Ley Municipal de Euskadi como cierre del marco institucional de autogobierno vasco, con lo que comporta de reivindicación de la autonomía local. Y lleva a cabo asimismo un análisis de la aplicación de la Ley 2/2016, de instituciones locales de Euskadi, tras sus seis años de vigencia, poniendo de relieve los aspectos fuertes de tal normativa junto con una débil interiorización por parte de las instituciones autonómicas y forales (a quienes también van dirigidos sus mandatos). La propia Ley, dado su contenido innovador, ha reforzado la posición competencial de los municipios vascos, creado un sistema de garantía institucional de la autonomía municipal y fortalecido el papel financiero de los ayuntamientos. Sin embargo, su balance aplicativo hasta la fecha es más bien limitado, dando la impresión de que se está perdiendo una magnífica oportunidad histórica de dotar al municipalismo vasco de un marco normativo institucional avanzado y sobre todo garantizar su aplicación efectiva, aunque aún hay tiempo de corregir esa tendencia observada en el corto período de tiempo de vigencia de la Ley.

Palabras clave: Autogobierno, Autonomía local, autonomía municipal, competencias municipales, financiación municipal, Instituciones locales, Sistema de garantías



Artikulu honen helburua da EAEko Udalen Legea –EAEko autogobernuaren erakunde-esparruaren itxiera gisa, horrek dakarren tokiko autonomiaren aldarrikapenarekin– sortzeko (zenbait hamarkadatarako) prozesu luzea jorratzea. Gainera, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko 2/2016 Legea aplikatzearen analisisa ere egiten du, hura sei urtez indarrean egon ondoren, eta araudi horren indarguneak eta autonomia- eta foru-erakundeek (horiei ere zuzentzen zaizkie manuak) gutxi barneratu izana nabarmentzen ditu. Legeak berak, bere izaera berritzailea dela-eta, EAEko udalerrien eskumen-jarrera indartu du, eta udal-autonomiaren erakunde-bermearen sistema bat sortzeaz gain, udalen rol finantzarioa indartu du. Hala ere, nahiko mugatua izan da orain arte hura aplikatzearen balantzea, eta EAEko udalerriek arau-esparru instituzional aurreratu bat izateko eta, batik bat, hura efektiboki aplikatzen dela bermatzeko aukera aparta galtzen ari dela ematen du. Dena dela, oraindik ere badago Legeak indarrean eman duen aldi laburrean ikusitako joera hori zuzentzeko denbora.

Gako-hitzak: autogobernua, tokiko autonomia, udal-autonomia, udal-eskumenak, udal-finantzaketa, tokiko erakundeak, berme-sistema.



This article aims to address the long gestation period (several decades) of the Basque Municipal Law for the completion of the institutional framework for Basque self-governance, with what it entails concerning the assertion of local autonomy. Likewise, it carries out an analysis of the application of Law 2/2016, on local Basque institutions, after its six years in effect, highlighting the strong aspects of such a regulation along with a weak internalisation by the autonomous and provincial institutions (to whom its mandates are also directed). The Law itself, given its innovative content, has reinforced the competency position of Basque municipalities, creating a system of institutional guarantee of municipal autonomy and strengthening the financial role of municipal councils. However, application to date is rather limited, giving the impression that a magnificent historic opportunity is being missed to give Basque municipalism an advanced institutional regulatory framework and above all to guarantee its effective application, although there is still time to correct this trend observed in the Law's short effective period.

Self-governance, local autonomy, municipal autonomy, municipal competences, municipal funding, local institutions, guarantee system

* Este artículo tiene como origen la presentación que en su día se llevó a cabo en las Jornadas de Eusko Ikaskuntza, dirigidas por el profesor Gregorio Monreal Zia, a quien agradezco la invitación cursada. Parte de su contenido se ha plasmado también en un «prólogo» redactado a la obra de Aizbea Atela Uriarte que tiene por título *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal. La Ley de Instituciones Locales de Euskadi*, y que será publicada a la largo de 2022 por el Instituto Vasco de Administración Pública. La citada obra fruto de una tesis doctoral, de la que quien esto escribe fue co-director, fue asimismo merecedora del Accésit del Premio Leizaola 2021. En cualquier caso, el presente trabajo incide en aspectos allí no tratados y tampoco tiene una coincidencia plena con el contenido de ese prólogo, pues adopta en algunos pasajes una posición más crítica, al desligarse de los contenidos concretos de la obra citada.

Sumario

I. PRELIMINAR. II. EL MARCO NORMATIVO GENERAL. III. EL CRUCE ENTRE LA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA LOCAL Y LA LILE. IV. UNA LEY INSTITUCIONAL. V. UNA LEY QUE MIRABA HACIA EUROPA. VI. UNA LEY IMPRESCINDIBLE PARA EL AUTOGOBIERNO LOCAL VASCO EN LO QUE A GARANTÍA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES RESPECTA. VII. LA GOBERNANZA LOCAL, REVESTIDA DE GOBIERNO ABIERTO, COMO IDEA-FUERZA QUE ALIMENTA ALGUNOS DE LOS POSTULADOS DE LA LILE. VIII. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO INTEGRADO DE GOBIERNOS LOCALES EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL PAÍS. IX. LA LILE SITÚA AL MUNICIPIO COMO INSTANCIA DE PROXIMIDAD AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA VASCA. X. RECONOCIMIENTO DE AUTONOMÍA POLÍTICA AL MUNICIPIO Y REFORZAMIENTO, POR TANTO, DE SU AUTOGOBIERNO. XI. RECONOCIMIENTO DE UN AMPLIO CATÁLOGO DE COMPETENCIAS PROPIAS CON UN FUERTE SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. XII. UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PLURAL Y COMPLEJO, PERO TAMBIÉN DESAPROVECHADO (HASTA AHORA). XIII. EL DISEÑO DE UN SISTEMA PROPIO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES BASADO EN LA PRESTACIÓN DIRECTA O INTERMUNICIPAL. XIV. EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL CON FUERTES ELEMENTOS DE GARANTÍA. XV. LA LILE PRETENDIÓ CONFIGURARSE COMO *LEY INTEGRAL* QUE AUNARA LAS COMPETENCIAS Y LA FINANCIACIÓN. XVI. UNA LEY INNOVADORA FORMALMENTE, PERO MATERIALMENTE AÚN INAPLICADA. XVII. A MODO DE CONCLUSIONES.

I. PRELIMINAR

La institucionalización del municipio vasco ha sido un proceso largo y complejo. El Estatuto de Gernika de 1979 apenas prestó atención a la realidad local, salvo algunas referencias puntuales al «régimen local» en las competencias autonómicas y un tratamiento algo más incisivo, pero bastante indeterminado, en el artículo 37 del EAPV, cuando se trataban las competencias estatutariamente reconocidas (fondo foral de atribuciones) de los territorios históricos.

Aunque el objeto de la ponencia que da origen a estas líneas era más amplio, lo cierto es que el desarrollo autonómico vasco -por razones que ahora no vienen al caso- ha sido muy tardío, y si bien es cierto que desde principios de la recuperación del autogobierno vasco se habló de la necesidad de redactar la *Ley Municipal de Euskadi*, se tardaron más de treinta y cinco años en concretar esa vieja reivindicación del municipalismo vasco. Durante ese largo período el municipalismo vasco sobrevivió anclado a una legislación básica y a unas escasas normas formales que lo regulaban parcialmente, mientras que en el ámbito autonómico el silencio normativo fue la respuesta.

A pesar de los más de seis años de vida que tiene ya la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), el tratamiento doctrinal de esta importante disposición normativa ha sido aún limitado. Tan solo algunos artículos en Revistas especializadas, son la excepción a esa regla¹.

El objeto de estas líneas no es otro que dibujar brevemente cuáles son las vigas maestras de una Ley ciertamente innovadora y que, como se dirá a lo largo de este texto, ha sido más bien incomprendida o escasamente interiorizada desde el punto de vista político institucional por la práctica totalidad de los actores, tanto fuerzas políticas como asociativas o de los distintos niveles de gobierno, hasta el punto de que transcurridos más de seis años desde su entrada en vigor se puede afirmar que buena parte de su contenido sigue sin haber sido explorado y desarrollado de forma conveniente, lo que no ha supuesto un fortalecimiento del nivel local de gobierno, al menos en las circunstancias y exigencias que demandaban las expectativas iniciales de la LILE.

Por consiguiente, en estas líneas se pondrá principalmente el foco en una serie de puntos críticos, que se quieren destacar como elementos centrales de una nueva arquitectura institucional de Euskadi que se pretendió completar con la citada LILE. Por consiguiente, lo que aquí sigue son unas meras reflexiones colaterales que se vertebran en torno a quince ideas-fuerza que, a su vez, representan los ejes más importantes de la Ley de instituciones locales de Euskadi. Veamos.

II. EL MARCO NORMATIVO GENERAL

Si bien es cierto que la Constitución de 1978 reconoció el principio de autonomía local, no lo es menos que su configuración como principio consti-

¹ Ver, por ejemplo, el número monográfico de la *Revista Vasca de Administración Pública* 107-II, dedicado a la Ley de Instituciones Locales, donde se recogen diferentes contribuciones doctrinales sobre la práctica totalidad de los aspectos regulados en esa Ley. A alguno de estos artículos se hará referencia en este artículo.

tucional sin venir acompañado de reglas ni garantías específicas ha devaluado –como estudió recientemente el profesor Manuel Zafra²– su aplicación práctica y, en especial, la interpretación constitucional de su alcance. Tampoco el Estatuto de Gernika dedicó especial atención al municipio vasco, salvo puntuales referencias en el ámbito competencial. Y la legislación vasca ulterior fue muy pobre, cuando no inexistente, con la salvedad de las intervenciones normativas puntuales de los Territorios Históricos en lo que afecta a sus competencias (a veces no tan precisas) en esta materia.

El marco normativo básico estatal tampoco ayudó nada al estado de cosas descrito en su momento. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) tuvo importancia en su momento, pero ya se aproxima a las cuatro décadas de vigencia, y en este ínterin los municipios han sufrido cambios radicales en su contexto y en sus propias necesidades. La LBRL ha sido reformada en innumerables ocasiones, sin un hilo conductor muy preciso, mediante injertos de diferente procedencia (el más duro, excelentemente analizado en esta obra, provino de la LRSAL en 2013). Pero es una Ley que está pidiendo a gritos su completa y total reforma: el municipio y las entidades locales de la tercera década del siglo XXI poco o nada tienen que ver con el existente en la década de los ochenta del siglo pasado.

Además, el marco normativo básico estatal ofrece un cuarteamiento del ámbito local de gobierno en tres tipos de normas: régimen local, financiación autonómica y régimen electoral (con impactos orgánicos a su vez). Dar coherencia sistémica a semejante complejidad normativa no es fácil, complicada además por la legislación (o normativa foral propia) de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, además de por las propias leyes anuales de presupuestos generales del Estado. Si dejamos de lado el aspecto electoral (que, sin embargo, es muy importante para definir o acotar lo que es el *sistema local del gobierno*), el marco normativo básico local se asienta sobre un dualismo, que tiene bastante de esquizofrénico e incoherente, entre régimen local y financiación, como si fueran mundos distintos y distantes, lo que tiene consecuencias serias para la calidad y fortaleza institucional del mundo local, también del vasco.

La LILE, dentro de las limitaciones que la concepción bifronte del gobierno local presenta en esa excesiva extensión de la legislación básica, pretendió dar respuesta a algunos de estos retos. Pero esa Ley no se entiende cabalmente –tal como se señalaba anteriormente– sin la aprobación previa de la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía (LAULA), ni tampoco sin su epígono posterior

² Ver en su imprescindible obra *La autonomía local en una constitución reformada* (CEPC, 2021).

que representa la importante Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. Estas tres leyes, con sus similitudes y matices, conforman un nuevo modelo de entender el nivel local de gobierno en determinados territorios. Una triada de leyes locales muy avanzadas en un espacio local hibernado en esquemas jurídico-institucionales y financieros tradicionales y obsoletos. No obstante, las singularidades vascas, derivadas de su propio sistema institucional y del régimen financiero especial del Concierto Económico, son elevadísimas, y requieren ser comprendidas –como muy bien se trata en este libro y como también estudió detenidamente en su día el profesor Martin Razquin³– de forma holística e integrada: el mundo local vasco debe ser comprendido no solo en el marco del sistema autonómico, sino también del propio régimen foral (como acredita la reciente reforma de la disposición adicional segunda a través de la disposición final primera de la LBRL, por parte de la Ley 22/2021).

III. EL CRUCE ENTRE LA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA LOCAL Y LA LILE

El contexto en el que emergió la LILE, especialmente durante su proceso de elaboración vino marcado por la reforma local de 2013, que se plasmó en la polémica Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Efectivamente, el momento en el que se comienza a elaborar lo que sería después de la LILE estuvo condicionado por los duros efectos de la crisis fiscal y las medidas de ajuste que se pusieron en marcha principalmente a partir de 2010, entre las que destacó esa absurda cruzada de *antimunicipalismo* que se revistió con la pintoresca idea de *reforma local* (cuando era precisamente lo contrario), más bien de involución municipal. En ese marco hay que encuadrar la LILE, que vino así a ser una respuesta normativa de resistencia de la autonomía municipal vasca en un contexto de endurecimiento y restricción, desconocido hasta entonces, de autogobierno local. El marco normativo básico ya era inadecuado a todas luces, pero se agravó con ese gratuito mazazo a la autonomía municipal que se produjo a través de la LRSAL, que en Euskadi se ablandó parcialmente mediante un refuerzo puntual de las competencias propias autonómicas y forales en lo que afecta a las entidades locales, a través de las disposiciones adicionales segunda y octava de la LBRL, así como final primera de la LRSAL. Ello motivó que la reforma local fuera aprobada con los votos del Grupo de Nacionalistas Vascos en las Cortes Generales, pero no sin duras resistencias a

³ Ver, por ejemplo, su trabajo: La Ley de instituciones locales de Euskadi: visión general y encuadre institucional, *RVAP* número 107-II, (2017), pp. 57-80.

su contenido, que fue además virulentamente atacado por el mundo político local hasta el punto de presentarse un conflicto en defensa de la autonomía local por parte de los municipios, que aglutino casi tres mil ayuntamientos demandantes.

En cualquier caso, a pesar de las prevenciones vascas, la LRSAL rompió las costuras de la LBRL, pretendiendo ser un ensayo de desguace de la autonomía local, que fue parcialmente remendado por el Tribunal Constitucional en una serie de sentencias que resolvieron tanto diferentes recursos de inconstitucionalidad como un conflicto en defensa de la autonomía local contra aquella Ley 27/2013 (SSTC 41 y 101/2016 y 107/2017, entre otras). El marco normativo básico ya era obsoleto y estaba envejecido, pero la LRSAL contribuyó, además, a hacerlo más incoherente, debilitando los gobiernos locales y situándolos en una posición vicarial o meramente de órganos de gestión administrativa, vaciados de toda esencia política. Se pretendía –vano objetivo– que los gobiernos municipales no fueran tales, solo administraciones gestoras, principalmente de asuntos delegados o con un marco de competencias propias reducido, al menos esa fue la intención, que no el final del proceso. El daño que se ha hecho al gobierno local a través de esa Ley está aún por valorarse de forma detenida. La Ley, con sus remiendos interpretativos derivados de la jurisprudencia constitucional, sigue aún vigente, y nadie se ha planteado seriamente reformarla o derogarla en aquellos aspectos tan duros que mutilaban las capacidades de autogobierno de las entidades locales. Tampoco ha habido ningún intento político de configurar un nuevo marco normativo básico. La pereza política y la inexistencia de una línea de actuación de reforzamiento del gobierno local, que al parecer nada importa en la actual agenda del Ejecutivo central, han conducido al municipalismo a uno de los niveles más bajos desde que se inició la actual andadura constitucional hace ya más de cuarenta años. Lo local ha perdido fuerza, diluido en un Estado indiferente y unas Comunidades Autónomas que apenas tienen interés alguno en que ese escalón de gobierno emerja con su verdadera intensidad y protagonismo. Encontrar su hueco entre estructuras político-administrativas tan poderosas no es precisamente tarea fácil para unos municipios de geometría variable y peso muy desigual. Solo la unión hace la fuerza, y aquella –hoy por hoy– sigue siendo débil.

IV. UNA LEY INSTITUCIONAL

A pesar de ese adverso contexto, en Euskadi se intentó cambiar el rumbo de las cosas. Tal vez un tanto ingenuamente, pues visto en perspectiva la madurez de la reivindicación del fortalecimiento del gobierno local era más bien un espejismo. Su fuerza inicial, manifestada en 2016, tal vez en ese contexto de respuesta a la agresión municipalista que conformaba la LRSAL, se fue perdiendo gradualmente. Pero, al menos, se ensayó.

Ciertamente, como se dirá más adelante, y así se recoge en esta obra, la LILE tenía como objeto cerrar el modelo institucional de Euskadi, incorporando a los municipios y al resto de las entidades locales a lo que debía ser un sistema triangular de niveles de gobierno en el que se diera visibilidad efectiva al mundo local, otorgándole asimismo una voz y un protagonismo, que hasta entonces no había tenido. Se pretendía, por consiguiente, cerrar de una vez por todas esa posición vicarial de los municipios frente a las instituciones vascas «mayores». Un objetivo difícil, por el peso cultural que en la política vasca seguía teniendo la imagen de dependencia financiera y competencial del resto de instituciones. Que además se complicaba por el hecho real de que el municipalismo vasco estaba fragmentado en 251 ayuntamientos, así como en otras muchas entidades locales, cuya identidad –más allá de ser calificados como gobiernos locales y aplicárseles un marco normativo más o menos común– era diametralmente plural, puesto que en lo que se conoce como realidad local conviven infinidad de situaciones distintas y distantes, que no pueden ser reconducidas fácilmente a un molde común.

Así las cosas, el papel de liderazgo del asociacionismo local se tornaba esencial para articular modelos de concertación y de coherencia institucional que la cruda realidad se proponía negar una y otra vez. Un liderazgo asociativo que no ha tenido la fuerza ni la continuidad necesarias, a pesar de que en EUDDEL se terminaron integrando todas las fuerzas políticas que actuaban en el ámbito local vasco tras algunas décadas de desunión. El liderazgo político de alcaldes y alcaldesas en defensa de la posición institucional del municipio en el tablero institucional vasco, impulsado con fuerza en algunos momentos históricos de reivindicación de la ley municipal y también en oposición a la LRSAL, ha ido, sin embargo, decayendo con el paso del tiempo, tal vez muy dependiente de las directrices que sus respectivas fuerzas políticas les dictaban. La autonomía local no puede adquirir nunca la fuerza política necesaria si tales instituciones viven encadenadas al dictado de las organizaciones partidistas, sean estas del color que fueren.

Pocas veces, así, el municipalismo vasco ha elevado su voz reivindicativa. Tales subidas de tono han sido puntuales o anecdóticas. Alguna vez se hizo, pero ya los ecos suenan lejanos. Y sin esa voz común es muy difícil obtener protagonismo en un espacio institucional siempre muy competido y dominado por quien dispone de las llaves de la financiación y de las competencias. Hoy en día, al menos es una percepción personal que admito puede estar equivocada, la defensa del municipalismo vasco se puede considerar como débil, y en muchos casos sigue siendo tributaria de un continuismo conformista con los niveles de gobierno superiores. El asociacionismo municipal se ha burocratizado, y ha perdido fuerza autoorganizativa. Las redes de ayuntamientos, que existen y algunas

se promueven, son débiles y escasamente activas, viviendo de las aportaciones financieras de los niveles de gobierno superiores, necesitando un impulso de creatividad, fuerza innata y desarrollo autónomo, que no se termina de percibir. En todo caso, no es una circunstancia, como se dirá, exclusiva de Euskadi, pues el asociacionismo municipal languidece por doquier tanto en el ámbito estatal (FEMP) como en otros contextos territoriales, donde ha perdido parte de la fuerza que inicialmente tenía.

En fin, la LILE al menos se aprobó, tras más de treinta y cinco años de espera. Se observó inicialmente como ventana de oportunidad, pero fue, tanto al inicio como en su desarrollo ulterior, muy mal comprendida. Así puede afirmarse que, de sus objetivos iniciales, buena parte de ellos se han visto frustrados o, al menos, no activados convenientemente. Su listón estaba muy alto en expectativas abiertas, sus logros han sido más bien magros. Ciertamente, se ha dado voz formal en algunos foros a los municipios, y ello ha sido un indudable avance; pero en la práctica poco se ha avanzado. Las propias entidades locales y su tejido asociativo han estado más preocupadas por los aspectos exclusivamente financieros, que por la propia mejora de la calidad institucional de los gobiernos locales.

La Ley, que ha dotado de visibilidad formal a los ayuntamientos, paradójicamente los ha empobrecido en cuanto a herramientas propias, ya que ni por parte de las Instituciones Comunes ni por los órganos forales de los Territorios Históricos (como tampoco por las fuerzas políticas), se ha entendido que la Ley era una norma institucional de aplicación a todos los niveles de gobierno, en cuanto que establecía principios y reglas a su funcionamiento cotidiano. La ley es, en efecto, de instituciones locales; pero su contenido impregnaba (o debería haberlo hecho) el funcionamiento de todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, que apenas se han dado por emplazados. La perspectiva exclusivamente *local* de una ley que era *institucional* ha terminado bloqueando buena parte de sus expectativas de desarrollo, que han quedado en unos casos arrinconadas y en otros sencillamente desactivadas o (peor aún) ignoradas. Queda aún mucho trabajo por hacer, tal vez demasiado, por eso la monografía que el lector tiene en sus manos es tan relevante, ya que apuesta por un fortalecimiento institucional de la autonomía local que hay que entender siempre en clave del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 de la Agenda 2030; esto es, la construcción de instituciones locales sólidas.

La conclusión parece muy obvia: la LILE ha sido hasta ahora una Ley incomprendida, mal aplicada y hasta cierto grado molesta (para algunas mentalidades que nunca la asumieron realmente, porque no tenían una concepción sincera de la necesidad de refuerzo de la autonomía municipal), probablemente porque era una Ley bastante más avanzada de lo que la cultura político-institucional del

país estaba en condiciones de asumir, y como tal se ha encontrado en la circunstancia, en estos momentos muy clara, de que es una Ley que no tiene quien la defienda, ninguna institución lo hace ni tampoco asume su defensa efectiva ninguna fuerza política, ni siquiera aquellas que impulsaron en su día su aprobación, como tampoco el tejido asociativo vasco que, paradójicamente, la ha arrinconado sin explicar muy bien cuáles han sido las razones de fondo de tal postura.

Ha pasado a formar parte así de ese tipo de leyes –tan frecuentes en este país llamado España– que se publican, pero se aplican solo parcialmente, no con todo su potencial alcance que tenía. E incluso que se dejan dormir en algunos de sus ejes. El Gobierno Vasco la ha ido asumiendo de mala gana, especialmente a través del sistema de alerta temprana (Comisión de Gobiernos Locales, que ha jugado un papel importante hasta ahora en la defensa de la autonomía local), si bien desde las instancias autonómicas promotoras de los proyectos normativos con lecturas algunas veces restrictivas y poco amables hacia la autonomía local. Las Diputaciones Forales la han ignorado en todo su alcance, pues ni siquiera han puesto en marcha sistemas de alerta temprana de garantía de la autonomía local en lo que a su propia normativa respecta, desoyendo el propio sentido y finalidad de la Ley, lo que comporta seguir haciendo las cosas como antaño: los municipios como entes de configuración vicarial y dependencia subvencional de las administraciones territoriales superiores. Donde hay subvención condicionada, no hay autonomía, tampoco financiera. La LILE lo intentó restringir, con muy poco éxito hasta ahora. En todo caso, no puede sostenerse por mucho tiempo un sistema –como luego se advierte– de base asimétrica, donde la garantía de la autonomía municipal se protege mediante instrumentos fuertes frente a la potestad normativa autonómica, mientras que se abandona en lo que a la potestad normativa foral respecta. No hay coherencia institucional en un modelo así aplicado (que no diseñado), que corre el riesgo de ser abandonado por el flanco más débil. Sorprende de ese modo cómo se han empezado a oír algunas voces incluso que abogan por derogar la LILE en cuanto «ley molesta» a un modo de hacer política absolutamente periclitado, pero aún con no poca vigencia. Olvidan estas percepciones que el gobierno local –como expuso en su día brillantemente Tocqueville– es la escuela de la democracia, y que su fortalecimiento apuntala los sistemas democráticos, mientras que su debilitamiento los desmorona o fragiliza.

V. UNA LEY QUE MIRABA HACIA EUROPA

Tras el duro contexto estatal de ajuste financiero en el que la LILE se fue gestando, era obvio que su mirada no podía ir hacia las modificaciones del marco básico local, que restringían considerablemente la autonomía de los mu-

nicipios, sino que debía reorientarse hacia la noción de autonomía local que el Consejo de Europa venía defendiendo desde la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985. Era obvio que si se quería fortalecer el autogobierno local en Euskadi había que atender a los sistemas propios de las democracias más avanzadas, y no caer en las duras redes restrictivas que el marco básico estatal en el ámbito local se pretendía imponer. Se trataba de mirar al norte y no al sur, aunque ello no fuera fácil ni por las limitaciones jurídico-normativas existentes ni por los condicionamientos de una cultura política muy marcada por pautas tradicionales.

Efectivamente, un análisis de la LILE, tanto en su parte dispositiva como en sus enunciados normativos, nos advierte con claridad de la importancia que tiene la Carta Europea de Autonomía Local en su regulación. La CEAL se convirtió así en el asidero conceptual de la LILE, lo que era un avance de indudable importancia al que no se le ha dado la atención que merecía. Y ello se refleja, como se decía, en algunos pasajes de la exposición de motivos, como por ejemplo el siguiente:

«En definitiva, esta ley trata de garantizar a las entidades locales vascas plena autonomía local para intervenir de manera efectiva en cuantos asuntos afecten a los intereses y aspiraciones de sus vecinos y vecinas, sin otro límite que el respeto a los principios de eficacia, eficiencia y buena administración, con sujeción a la normativa aplicable de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en coherencia con los modelos más desarrollados de autogobierno municipal y de conformidad con el espíritu y los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y en vigor en nuestro ordenamiento jurídico tras su ratificación el 20 de enero de 1988. Y todo ello porque la Carta Europea de la Autonomía Local constituye una fuente preferente de integración e interpretación de las leyes de régimen local».

No cabe duda, asimismo, que la noción de autonomía local como autonomía política está preñada en la LILE de la filosofía que impregna la CEAL, particularmente en lo que afecta al artículo 9 de la Ley, que bebe directamente de lo que expone el artículo 3 de la CEAL en lo que al concepto de autonomía local respecta en su doble dimensión de ordenación y ejecución de los asuntos (competencias) que le conciernen, con base en el principio de subsidiariedad⁴.

⁴ Ver el trabajo de PAREJO ALFONSO, L., El principio de autonomía local en el régimen vasco del gobierno local, *RVAP* 107-II, (2017), pp. 81-106.

VI. UNA LEY IMPRESCINDIBLE PARA EL AUTOGOBIERNO LOCAL VASCO EN LO QUE A GARANTÍA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES RESPECTA

La LILE, efectivamente, se configuró (y este fue su gran valor) como una suerte de bastión frente a la *contrarreforma* que, en términos de autonomía local representó en su día la LRSAL (un aspecto, insisto, muy bien tratado en esta obra), y este es quizás uno de los puntos más positivos del modelo diseñado por la Ley. Al margen del debate de si la LILE es norma atributiva de competencias a los municipios o que son las leyes sectoriales quienes lo hacen, una cuestión muy hipotecada por la comprensión del sistema competencial de la LBRL (que aquí no es trasladable)⁵, lo que sí resulta obvio es que de la interpretación conjunta del artículo 17 y de la disposición transitoria primera de la LILE, se concluye con facilidad que los municipios vascos tienen garantizado como estándar mínimo de competencias propias el establecido en el artículo 17, otra cosa muy distinta es el modo de financiación de tales competencias, con lo cual esos ámbitos delimitados por el legislador local vasco «son competencias propias a efectos de lo establecido en el artículo 16 de la LILE y, en su caso, de lo que se prevé en el artículo 7.4 LBRL». Aunque esta idea no ha sido siempre bien entendida, ni siquiera por el propio poder normativo legislativo y reglamentario vasco, lo que ha sido advertido una y otra vez por la Comisión de Gobiernos Locales como órgano de alerta temprana.

Dicho de otro modo, frente al disparatado procedimiento dual de tutela que, para determinadas actividades, prestaciones o servicios, recogía el artículo 7.4 LBRL (atenuado, en parte, por el artículo 16 LILE), los municipios vascos no debían acudir a tal procedimiento cuando acreditaran que disponían de competencias propias en alguno de los ámbitos materiales del artículo 17.1 LILE, según las atribuciones o facultades allí previstas. Este fue uno de los grandes avances de la LILE, en cuanto que dotó a los ayuntamientos vascos de una seguridad jurídica y de unas competencias propias que podían ejercer, al menos transitoriamente, hasta que el propio legislador o el poder normativo foral o reglamentario definieran el alcance puntual de tales facultades y, sobre todo, el régimen de financiación en relación con lo establecido en disposiciones normativas o reglamentarias anteriores que hubiesen operado como atributivas de competencias. Pero este avance material vino de la mano de un retroceso o incomprensión muy

⁵ Ver, por ejemplo, los trabajos de TOSCANO BIL, F., El sistema de atribución de competencias a las entidades locales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi; y de VELASCO CABALLERO, F., Competencias de los municipios vascos: tipología y régimen jurídico, ambos publicados en la RVAP 107-II, (2017), pp. 213-268 y 269-300, respectivamente.

evidente: esas competencias propias atribuidas se estimó que ya estaban financiadas con el modelo existente, lo cual no era una lectura adecuada de la LILE: se admitía transitoriamente su ejercicio con sus recursos financieros propios hasta que se delimitaran por disposiciones normativas ulteriores las competencias sectoriales y su respectiva financiación. En efecto, se dotaba efectivamente de garantías de competencias a los municipios, pero difería la financiación a lo que determinarían las leyes sectoriales o los reglamentos ejecutivos de desarrollo que en su momento se aprobaran, concretando las competencias establecidas en el artículo 17.1 de la LILE. Pretender defender que la financiación municipal ya venía avalada por el cuadro de competencias propias de la LILE era no comprender en absoluto lo que la disposición transitoria primera (también la novena) establecía de modo diáfano, como también lo que determinaban los artículos 18 y 112 de la LILE. Sin una interpretación sistemática de tales preceptos y sin comprender el dualismo entre competencias propias como garantía y como financiación, el modelo podía conducir fácilmente a una situación de bloqueo. Esa incompreensión se instaló, por ejemplo, cuando se promovieron reformas de leyes sectoriales o impulsaron disposiciones reglamentarias que afectaban a las competencias municipales, y la Comisión de Gobiernos Locales tuvo que objetar una vez sí y otra también esa inteligencia del problema que vaciaba los postulados legales antes descritos y la propia finalidad de la norma. Con escaso éxito y prácticamente nula receptividad.

VII. LA GOBERNANZA LOCAL, REVESTIDA DE GOBIERNO ABIERTO, COMO IDEA-FUERZA QUE ALIMENTA ALGUNOS DE LOS POSTULADOS DE LA LILE

La LILE no es solo una Ley innovadora por su apuesta decidida por el autogobierno local y las garantías competenciales y financieras de los municipios, sino que, además, aunque sin citarlo, hace suyo el concepto de Gobernanza que entonces se estaba aún incubando en el sistema institucional vasco, impulsado inicialmente por la Diputación Foral de Gipuzkoa (2015) y concretado después en la estructura gubernamental de la Comunidad Autónoma (2016). Se trata, por tanto, de un concepto latente que se incorpora en una de sus dimensiones más fuertes como es el Gobierno abierto, así como el Buen Gobierno. Parte la LILE de una idea central que es muy obvia: el espacio local de gobierno es el terreno apropiado para impulsar la Gobernanza o el Gobierno Abierto, ya que la proximidad del gobierno local a la ciudadanía ha facilitado (e incluso hacen necesario) esa proyección, también porque las estructuras institucionales vascas conforman un espacio evidente de gobiernos multinivel, que descansan en su base sobre los niveles locales de gobierno.

La idea de Buen Gobierno se plasma, por ejemplo, en la exigencia legal de aprobar códigos de conducta de cargos representativos locales y, en su caso, del personal directivo. Formulada como directiva de buen gobierno esta previsión normativa ha encontrado un eco desigual, pero adquiere pleno sentido en estos momentos cuando el Derecho de la Unión Europea como consecuencia de la gestión de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, exige que los gobiernos locales dispongan de medidas de integridad y lucha contra el fraude entre las cuales están, sin duda, los propios códigos de conducta. Abandera así la LILE una condición *avant la lettre*, que refuerza los mecanismos de integridad en aquellos ayuntamientos que, siguiendo los postulados de la Ley, impulsaron su aprobación en su día. Tampoco se ha valorado suficientemente esa anticipación de la LILE en su apuesta por la calidad institucional, que, tanto, pesa en contextos europeos y que aquí se sigue ignorando.

Como una dimensión fuerte de la Gobernanza y del Gobierno Abierto, promueve la LILE unas exigencias más fuertes de transparencia y publicidad activa, pero con una impronta pragmática de escalonamiento temporal en su aplicación según umbrales de población, eximiendo de tales requisitos más intensos que los de la legislación básica a los municipios vascos de menos de dos mil habitantes, incorporando además una suerte de rendición de cuentas en esta materia mediante informes anuales de seguimiento, que también han pasado sin pena ni gloria en lo que a su aplicación efectiva respecta (tal vez por su absoluto desconocimiento).

Y, en fin, la noción de Gobierno Abierto se promueve asimismo en una amplia y exigente regulación en materia de participación ciudadana, que representa una de las columnas vertebrales de la política local, espacio también idóneo para canalizar las inquietudes ciudadanas y retroalimentar la política local mediante un arsenal de instrumentos de democracia deliberativa (con un alto contenido dispositivo, pero con una línea de apertura clara) y de democracia participativa a través de diferentes modalidades de consultas ciudadanas. En este punto se ha dado pie a algunas experiencias participativas no exentas de interés. Al menos en este punto la Ley ha servido para algo.

No acaban aquí las soluciones instrumentales que la LILE aporta en materia de Gobierno Abierto, con un emplazamiento a la aprobación de las cartas de servicio, especialmente en municipios de más de 20.000 habitantes, así como mediante la posibilidad de crear estructuras directivas profesionales (por ejemplo, en materia de proyectos; que pueden ser aplicadas a la gestión de fondos europeos o de la Agenda 2030) en aquellos municipios vascos de más de cuarenta mil habitantes (un umbral de población absolutamente arbitrario y sin sentido, pero que se incorporó en el proceso de tramitación parlamentaria de la ley; lo que ha conducido probablemente a su fracaso y no aplicabilidad efectiva).

Tales restricciones legales han llevado a que la dirección pública profesional local en Euskadi, que pudo ser un motor de transformación institucional, se haya quedado en un pío deseo, con alguna puntual excepción. La LILE incorporaba, incluso, la importante solución organizativa de la *dirección por proyectos* que prácticamente ninguna entidad local ha sabido captar en su exacto alcance, y que podría ser aplicada, por ejemplo, en la gestión de proyectos transversales, tales como los relativos a la Agenda 2030 y a la gestión de fondos europeos⁶. Ahí sigue, inmaculada.

VIII. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO INTEGRADO DE GOBIERNOS LOCALES EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL PAÍS

No cabe duda que la LILE pretende actuar como argamasa para construir un sistema integrado de gobierno local en Euskadi. Los municipios –tal como se ha dicho– estaban fuera de un complejo institucional, actuando subordinadamente a las instituciones forales y a las propias instituciones autonómicas. El modelo institucional vasco, de una innegable complejidad, ofrece una tensión entre la construcción de un modelo único y la diversificación territorial, que no sin tensiones políticas importantes y desgarros también políticos nada menores, se dirimió en su día mediante un equilibrio entre los poderes propios de las Instituciones Comunes y los órganos forales de los Territorios Históricos. En ese rediseño institucional quedaron fuera (o menor dicho, pendientes de integración) los municipios vascos, que disponían de una posición vicarial, apenas visible, en relación con los propios territorios históricos en los que se integraban.

La apuesta de la LILE, tras varias décadas de reivindicación de la «Ley municipal», consistió, en efecto, en incorporar a los municipios vascos a un modelo integrado de instituciones vascas, dotándoles, al menos sobre el papel, de una suerte de «mayoría de edad». No fue fácil, y tampoco lo sigue siendo su reconocimiento. A tal efecto, la LILE dio al municipio vasco visibilidad institucional, pero también quiso integrarlo (con desigual fortuna, como veremos) en un complejo institucional holístico o integrado en el que la visibilidad institucional y la concertación fueran los elementos que cohesionaran el modelo de articulación coherente del país desde el punto de vista de sus diferentes niveles

⁶ Sobre esta cuestión, véase el trabajo: La reforma local: primer análisis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo, *Anuario aragonés del gobierno local*, número 5 (2013), pp. 281-328.

territoriales de gobierno. La idea era buena y la estrategia también, pero había que llevarla a la práctica en su pleno sentido, y es en este punto, en la aplicación efectiva de la Ley, donde se ha fallado al no apurar todas las posibilidades que ese nuevo marco normativo contenía.

Tal como se verá, la LILE partirá de la premisa de que la autonomía municipal no puede salvaguardarse adecuadamente sin un sistema institucional de garantía de tal autonomía local, pero también mediante un modelo que abogue por la garantía de integración, a través de un complejo orgánico que en este libro se analiza en detalle.

En verdad, no es gratuita la denominación de la Ley (inicialmente tramitada como «ley municipal» y luego transformada, ante el recelo de una fuerza política a concentrar toda la atención legal sobre el municipalismo, en «ley de instituciones locales de Euskadi»), denominación final que en cualquier caso no es desacertada porque si algo pretendía ese texto normativo era poner de relieve su *naturaleza institucional*, ciertamente, con las debilidades formales que comporta la inexistencia en el ordenamiento autonómico vasco de las leyes de mayoría reforzada. Aun así, con las limitaciones formales y materiales existentes, la Ley intenta blindarse con las dificultades que tal operación comporta.

El problema radica en que la naturaleza institucional de la LILE ha sido muy mal entendida, y lo que debía ser una nota distintiva que la singularizara se ha terminado convirtiendo en una Ley cuyo objeto es el gobierno y la administración local en Euskadi, lo cual es un enfoque equivocado. La LILE no solo pretende ser aplicada a los municipios y al resto de entidades locales vascas, sino que también busca se extensión aplicativa a las Instituciones Comunes y a los órganos forales de los Territorios Históricos, donde apenas ha calado su impronta, vaciando así buena parte de su potencial. El municipio vasco sigue teniendo una voz débil en el panorama institucional, como consecuencia de una mala triangulación entre Comunidad Autónoma, Territorios Históricos y Gobiernos Locales, ya que el modelo sigue configurando a los municipios en una posición vicarial.

IX. LA LILE SITÚA AL MUNICIPIO COMO INSTANCIA DE PROXIMIDAD AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA VASCA

La LILE, como su propia exposición de motivos recoge, articula un sistema institucional local con una clara vocación de servicio a la ciudadanía, que es al fin y a la postre la razón existencial principal de los gobiernos locales. Esta mirada hacia la ciudadanía se concreta, por ejemplo, en la fuerte articulación de

competencias propias municipales destinadas a prestar mejores servicios, en la propia arquitectura del sistema de gestión de servicios locales, en la configuración de la transparencia como instrumento de control del poder y de la actuación administrativa local por la ciudadanía y sus entidades o, en fin, en el arsenal de instrumentos organizativos (papel del ROM, estatuto de los representantes, dirección pública profesional *potestativa*) y de participación ciudadana, así como en las propias exigencias de aprobación, en determinados casos, de cartas de servicio.

Ese papel de centralidad del municipio en la prestación de servicios encuentra su cierre en un potente principio de subsidiariedad que, junto con el de proporcionalidad y el de diferenciación, se recogen asimismo en el contenido de la Ley, a los que se anudan –tal como se verá– dos principios fuertes de componente organizativo-competencial, por un lado, como es el principio de autonomía y de autoorganización, y, por otro, el principio de autonomía financiera, que superando el más limitado principio de suficiencia financiera de los entes locales, articula una base para que el autogobierno local tenga una esencia mayor en su concreción político-normativa (otra cosa es que se sepa aprovechar, lo que hasta ahora no ha sido el caso).

X. RECONOCIMIENTO DE AUTONOMÍA POLÍTICA AL MUNICIPIO Y REFORZAMIENTO, POR TANTO, DE SU AUTOGOBIERNO

La idea fuerza que subyace en este aspecto no es otra que superar el estrecho pasillo de la concepción tradicional de la autonomía local (errónea a todas luces) como autonomía administrativa, que se instaló cómodamente en la doctrina e incluso en la propia jurisprudencia constitucional en los primeros pasos de evolución del sistema constitucional.

Recuperar la autonomía política como motor existencial del autogobierno municipal se asienta en la legitimidad democrática de este nivel de gobierno, así como en la priorización que los responsables políticos han de llevar a cabo cuando tienen que gestionar recursos escasos y optar preferentemente por una determinada política en detrimento de otras. Esa es la esencia de la política, como reconoció en su día el profesor Zafra prevaleándose del razonamiento de Max Weber: priorizar entre bienes igualmente valiosos, porque todos no se pueden atender cabalmente cuando los recursos son limitados.

Además, esa clara opción por la *naturaleza política de la autonomía local* tronca directamente con la Carta Europea de Autonomía Local (una vez más, mirando a Europa) y distancia a la LILE de la visión restrictiva y limitadora de la autonomía municipal por la que apostó la LRSAL, y que, si bien con las modula-

ciones propias de la jurisprudencia constitucional ulterior, quedó encajada en la propia LBRL, incluso hasta nuestros días. Una rebaja de la autonomía municipal que fue muy criticada por la doctrina más autorizada⁷.

La conclusión es muy obvia: la apuesta de la LILE consiste en que en los ayuntamientos vascos no solo se lleva a cabo gestión pública, sino que también se hace política local en su más alto alcance (priorizando decisiones sobre recursos escasos), pero para ello es necesario disponer de un tejido asociativo sólido y robusto que defienda el autogobierno municipal y lo haga efectivo, una premisa que aún dista de alcanzarse. En este punto, los primeros y prometedores pasos dados desde la aprobación de la LILE han ido perdiendo fuerza; lo que parece advertir –siquiera sea intuitivamente– que hay intereses que todavía no reman por la mayoría de edad del municipalismo vasco, prefiriendo que siga vigente una continuidad en esa dimensión vicarial y reducida del autogobierno local, configurado más bien como monaguillo de la política que como oficiante de pleno derecho. En este punto cabe reivindicar la necesidad de que el asociacionismo municipal o local sea más vigoroso en la defensa de sus propios intereses, despierte de su lánguido sueño en el que parece estar adormecido últimamente y recobre la senda del fortalecimiento institucional, pues no en vano es el poder local el que más confianza despierta entre la ciudadanía, teniendo una base de legitimación muy elevada. Además, la proximidad del municipio a los intereses de la ciudadanía convierte a esta institución en un espacio epidérmico de la democracia participativa, donde se están llevando a cabo algunas experiencias no exentas de interés. Sin embargo, falta un empuje de institucionalización, que la Ley permite, pero aún no se ha dado de forma efectiva.

En efecto, la LILE permite esa transformación y dota de instrumentos para ello, tanto desde el punto de vista de los principios como de las herramientas que pone al servicio de las entidades locales. Otra cosa es que se quieran utilizar o que simplemente se mantengan en desuso. En todo caso, están ahí para usarse razonablemente, y nunca es tarde (salvo que se derogue parcial o totalmente la norma) para que se pongan en funcionamiento. Ese es un brote de esperanza: que el liderazgo político local se reactive y que el asociacionismo municipal retome su brío. El reconocimiento formal de los gobiernos locales como estructuras institucionales que complementan en mapa gubernamental en Euskadi está dado con la LILE, lo que ha faltado hasta ahora es un empuje político decidido con voluntad de impulsar y desarrollar ese modelo, que ha

⁷ A este respecto son muy sugerentes las opiniones críticas que planteó el profesor Antonio EMBID IRUJO en Informe general sobre el gobierno local en 2013, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2014*, Zaragoza, pp. 11 y ss., donde habla directamente del «retroceso del principio de autonomía (local y de las comunidades autónomas)» como consecuencia de la LRSAL.

quedado hasta cierto punto empantanado en la letra del Boletín Oficial del País Vasco, pendiente de su ejecución. Tiempo habrá en el futuro de evaluar las razones, sentidos o sinsentidos de esta forma de actuar, pero todo parece apuntar a un cierto miedo derivado de un contagio en la concepción estatal de un gobierno local capitidismuido al reconocimiento de un sistema de autogobierno que funcione como modelo de contrapeso del poder. No gustan en España tradicionalmente los *checks and balances* prefiriendo siempre el control vertical del poder, que está muy reñido con un poder municipal sólido en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030. Ese cambio de paradigma se hace, por tanto, necesario si el poder municipal vasco quiere retomar el protagonismo que la LILE le dota.

XI. RECONOCIMIENTO DE UN AMPLIO CATÁLOGO DE COMPETENCIAS PROPIAS CON UN FUERTE SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Se trata igualmente de un aspecto trascendental. Ya se ha expuesto, además, cómo el artículo 17 dota a los municipios vascos de un arsenal importantísimo de competencias propias con algunas garantías formales y materiales (artículo 17.2 y 3), pero asimismo con un sistema de garantías institucionales que, de haberse aplicado correctamente, hubiera fortalecido la autonomía municipal de forma clara y contundente (lo que tampoco ha sido el caso). Se dota así, en línea con la CEAL, de amplias competencias a los municipios para ordenar y gestionar sus asuntos propios, lo que se concreta en un amplio elenco material recogido en el artículo 17. 1 LILE. Además, la opción de las competencias propias se intenta ligar estrechamente a la financiación, lo que no es precisamente sencillo ni fácil, debido a la arquitectura institucional del país y las singularidades del sistema financiación local, que descansa en los propios Territorios Históricos cuando, paradójicamente, la mayor disponibilidad de las competencias municipales se anuda a competencias de las Instituciones Comunes, que son las titulares de las competencias sectoriales más fuertes.

Y todo ello ha dado lugar, como ya se ha expuesto, a muchas incomprendiones. Aquí el cierre del modelo (al margen de los intentos del título relativo a las competencias y al de la financiación, así como a las disposiciones transitorias primera, segunda y novena) no consigue ese objetivo complejo de articular coherentemente competencias y financiación, tal vez como herencia de un modelo de financiación local muy tributario del modelo general basado en el dualismo competencias/financiación que, si bien matizado por el Concierto Económico y articulado en un entramado orgánico con una importante impronta *de concertación*, sigue condicionado en muchas de sus líneas esenciales para hacer un ajuste

efectivo entre competencias y recursos financieros. A este efecto, con mucha más precisión de la que aquí se esgrime, es de obligada consulta la reciente y excelente monografía del profesor Iñaki Galdeano⁸.

XII. UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PLURAL Y COMPLEJO, PERO TAMBIÉN DES-APROVECHADO (HASTA AHORA)

Uno de los puntos fuertes de la LILE, también muy mal comprendido, es el sistema institucional de garantía de la autonomía municipal, que parte de un modelo de Gobernanza multinivel que se asienta sobre un complejo orgánico alambicado, pero muy interesante, al descansar asimismo sobre la esencia de una *concertación* hasta ahora tímidamente aplicada, que sin embargo ha merecido una atención política muy tibia, cuando no en algún caso el más de los sonoros abandonos.

El sistema de garantía institucional de la autonomía municipal en Euskadi es una de las piezas sustantivas del nuevo marco normativo vasco en materia de instituciones locales. Por tanto, basta con recordar aquí que encuentra su precedente en otros modelos comparados, particularmente en Cataluña y sobre todo en la LAULA (Andalucía), aunque mejora sustancialmente su diseño institucional y refuerza al menos formalmente los mecanismos de *concertación*, que son la clave de bóveda del modelo de gobernanza multinivel por el que apuesta la LILE, tanto en sus instrumentos de alerta temprana como especialmente en los mecanismos institucionales de elaboración o impulso de políticas propias con afectación local (como son el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, CVPPL, la incorporación de una representación local al Consejo Vasco de Finanzas, Públicas, CVFP, o la participación de la representación municipal o en el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, OCT; y, en fin, en los Consejos Territoriales de Finanzas). Una vez más, desde un punto de vista formal el paso adelante que supuso la LILE fue en este terreno mayúsculo, y su impulso político entonces estuvo marcado por un liderazgo que, desgraciadamente, no ha sido sostenido en el tiempo, así como por una incompreensión creciente de quienes debían defender la vigencia y aplicabilidad de la Ley, y su propio desarrollo.

Por consiguiente, lo que era un muy robusto sistema institucional de garantía de la autonomía local y de concertación, se ha visto parcialmente frustrado en su aplicación práctica o, cuando menos, viendo así minusvalorado su

⁸ Ver su obra *Manual de Haciendas Locales de Euskadi*, IVAP, 2021, especialmente pp. 263 y ss.; cuando trata los «Criterios de reparto de la participación local en tributos concertados».

enorme potencial efectivo, tal vez por falta de interiorización política de que esta Ley no era una disposición normativa local, sino que afectaba por igual a todo el entramado institucional de todos los niveles de gobierno de Euskadi, ya que las competencias y el sistema de financiación se debían ver necesariamente afectados recíprocamente si esa Ley se aplicaba de modo efectivo.

Por lo demás, no deja de llamar la atención cómo una ley ulterior que se inspira en la propia LILE, como fue la LGAMEX, haya desarrollado algunos instrumentos de concertación interinstitucional a través del Consejo de Política Local de Extremadura (como son los programas de colaboración económica municipal, que han sustituido las subvenciones por transferencias concertadas a favor de los ayuntamientos), mientras que en Euskadi el CVPPL haya tenido una vida institucional más bien decorativa o en todo caso muy pobre para las potencialidad que tiene (por ejemplo, en materia de aplicación de los ODS y de la Agenda 2030, o en el proceso de recuperación económica, así como en el diseño de políticas públicas sectoriales que afecten a todo o parte del país), teniendo como tienen asiento en tal organismo los tres niveles de gobierno existentes en la Comunidad Autónoma de Euskadi. El potencial que tiene esta institución como vehículo de concertación de políticas es inmenso, y aún inexplorado.

Otra institución de garantía que sí que ha venido funcionando, aunque solo a escala autonómica, ha sido la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, como órgano de alerta temprana en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general por la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco). Su papel ha sido relevante y, en algunos momentos, enérgico; pero ha carecido de la necesaria institucionalización efectiva y sus importantes atribuciones han encontrado una especial insensibilidad en los diferentes departamentos del propio Gobierno Vasco, que tampoco han entendido cabalmente el sentido y finalidad de ese sistema de alerta temprana (ni el rol, en su caso, de la Comisión Bilateral), ni el alcance efectivo de la propia LILE (lo cual también se ha manifestado incluso en algunos dictámenes de la propia COJUA). En fin, una cultura de autogobierno municipal muy pobre y endeble, requerida de mucha pedagogía e interiorización de un modelo que no se ha llevado a cabo, por falta de impulso político o por carencia de empuje municipal que obligara a un cambio en el modo de hacer las cosas.

Los órganos forales de los Territorios Históricos, como se ha dicho, y resalta muy bien esta monografía, han descuidado totalmente este aspecto, prescindiendo de desarrollar el artículo 92 de la LILE (en relación con el artículo 5 de la propia Ley), y por tanto desactivando *materialmente* los sistemas de *concertación y alerta temprana* en lo que al ejercicio de competencias forales respecta con relación a los municipios vascos. Por tanto, se ha establecido —como ya se ha advertido antes— un insostenible e injustificado *sistema asimétrico de garantía*

de la autonomía municipal, formalmente más fuerte en el ámbito de las relaciones Gobierno Vasco-municipios y mucho más débil (hasta el punto de ser inexistente en las garantías de competencias, no así en las financieras) en lo que a las relaciones Diputaciones Forales-municipios respecta. Es un modelo incoherente políticamente y que trata de modo diferenciado a los municipios en función de qué nivel de gobierno es su interlocutor. No era esa la voluntad de la LILE.

Más interés tiene la participación de la representación municipal en el CVFP o en la OCT, así como en los ámbitos forales donde se lleva a cabo el reparto de recursos financieros. Aquí el protagonismo municipal, al menos formalmente, ha sido efectivo; representando un paso importante. Ciertamente, el sistema de financiación local, que también es objeto de reflexión en la obra que se prologa, tiene unas singularidades notables. Incluso en esta monografía se incorpora como Adenda la aprobación de la nueva Ley de Aportaciones y sus impactos sobre la financiación municipal. Por tanto, cabe remitirse a lo que allí se expone. A modo de hipótesis de trabajo, tal vez esas fuentes de financiación local, hoy en día muy favorables al nivel local de gobierno en Euskadi, pueden estar produciendo una suerte de efecto de *adormecimiento* del vigor del autogobierno municipal que, tal vez coja de nuevo auge, cuando venga –como parece ser que llegará en su momento– un período de contención fiscal, siempre atenuado en el caso vasco por un singular modelo de financiación. Tal vez esta variable puede seguir alimentando el carácter vicarial que el poder local en Euskadi sigue teniendo y, pese a disponer de una Ley vanguardista y un arsenal de instrumentos institucionales que pueden ser efectivos para reforzar al autogobierno, la *autocomplacencia financiera* puede estar reduciendo el vigor y potencialidad de la reivindicación político-institucional del municipio como poder público territorial. Es solo una mera hipótesis, que en cuanto tal puede estar equivocada; pero sorprende la escasa utilización efectiva de una Ley encaminada precisamente a alcanzar ese desafío siempre pendiente en Euskadi de fortalecer la autonomía municipal⁹. Un objetivo aún lejos de alcanzarse.

XIII. EL DISEÑO DE UN SISTEMA PROPIO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES BASADO EN LA PRESTACIÓN DIRECTA O INTERMUNICIPAL

Se trata de un aspecto también abordado en la presente obra, por lo que será muy breve en su tratamiento. La LILE nace en este punto condicionada por

⁹ Sobre este punto la excelente monografía de ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal. La Ley de Instituciones Locales de Euskadi*. IVAP, 2022.

el modelo LRSAL, pero pretende desembarazarse de sus fuertes limitaciones. El intento de que sean las diputaciones (en este caso forales) quienes, partiendo del análisis del coste de servicios, coordinen la gestión de determinados servicios básicos, ha resultado un fracaso estrepitoso, en el que la distorsión entre la norma y la realidad se hacen evidentes. Recientemente, Manuel Zafra y Teresa Franco («La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la LBRL», *REALA*, número 17, abril de 2022, pp. 129-154) han llevado a cabo un meritorio estudio que pretende revitalizar ese rol de las diputaciones en ese ámbito, muy poco transitable en el caso vasco, puesto que la preferencia de la LILE –distanciándose inteligentemente en este punto de la normativa básica– es por la gestión propia por los municipios y subsidiariamente por mancomunar esos servicios (o, en su caso, crear un consorcio para prestarlos), pues la intervención de las Diputaciones forales se sitúa como último estadio. Por tanto, la realidad normativa e institucional vasca conduce derechamente a fortalecer la autonomía municipal también en este punto de gestión de tales servicios mínimos obligatorios, lo que no impediría que ante la inacción municipal o la falta de soluciones institucionales asociativas no fueran las Diputaciones Forales las que lideraran tales procesos de coordinación de la gestión de determinados servicios públicos locales en aras a salvaguardar un modelo de gestión más eficiente.

XIV. EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL CON FUERTES ELEMENTOS DE GARANTÍA

Sin duda la financiación municipal es un aspecto siempre crítico. Para hacer política local se necesita no solo suficiencia financiera, sino también un ámbito de autonomía financiera, tanto en los ingresos (especialmente en el ámbito tributario) como en la política de gasto.

La apuesta de la LILE por la financiación incondicionada, en línea con lo defendido por la CEAL, es clara y contundente, otra cosa es que se haya seguido de forma efectiva. Lo que es cierto que la complejidad del modelo institucional vasco encuentra su paradigma en el sistema de financiación local, muy apegado a los Territorios Históricos como instancias recaudadoras de los tributos concertados mientras que las competencias que ejercen los municipios están estrechamente unidas con mayor intensidad al ejercicio de poder público por parte de la Comunidad Autónoma (que es quien aprueba la mayor parte de la normativa sectorial), lo que genera distorsiones evidentes, más aún cuando el sistema institucional de garantía (por ejemplo, de alerta temprana) está muy configurado en lo que afecta a las relaciones Gobierno Vasco-municipios, mientras que es prácticamente inexistente en lo que a competencias forales respecta en la relación entre Diputaciones Forales-municipios, que tienen sus canales de

reparto financiero al margen al parecer de las modulaciones de competencias que se puedan producir. Esta distorsión no ha sido arreglada por la LILE, aunque algunos tímidos intentos se hicieron para ello en las disposiciones transitorias primera y segunda, así como especialmente mediante el diseño de órganos de concertación financiera previstos en la Ley. Y ello hace, al igual que sucede en el sistema de financiación común, que en cierta medida competencias y financiación caminen por vías distintas o, al menos, no se fundan en un mismo marco.

No tiene solución fácil este problema, pero sin duda serían los órganos de concertación establecidos en la LILE los canales adecuados para buscar soluciones institucionales que terminen dotando al modelo de una coherencia de la que hoy en día carece.

XV. LA LILE PRETENDIÓ CONFIGURARSE COMO *LEY INTEGRAL* QUE AUNARA LAS COMPETENCIAS Y LA FINANCIACIÓN

Efectivamente, el modelo LILE obedece a la singularidad vasca en lo que afecta al sistema institucional y a la arquitectura compleja de diferentes niveles de gobierno que interactúan sobre un mismo espacio territorial. Su pretensión era muy clara: regular integralmente el espacio de gobierno local, mediante tres piezas básicas como son las competencias, la arquitectura de un sistema de garantías y la financiación. Se dejaba fuera el sistema electoral y, asimismo, la organización institucional, donde los márgenes de configuración, constreñidos por la legislación básica de régimen local, son más limitados, aun así la apuesta por fortalecer las potestades normativas locales y la potestad de autoorganización están muy presentes en la propia configuración de los reglamentos orgánicos municipales que lleva a cabo la Ley.

La pretensión de la LILE de ser una suerte de *Constitución Local de Euskadi* se ha visto, sin embargo, frustrada parcialmente por las dificultades que comporta no disponer en el sistema vasco de fuentes del Derecho (algo que sí tienen los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía o Extremadura, por ejemplo) de leyes de mayoría reforzada que desplieguen su ámbito de regulación también sobre la garantía de la autonomía local. Con este déficit, el legislador vasco se tuvo que poner imaginativo y extraer ese concepto de difícil comprensión en mentalidades políticas y jurídicas cortadas por patrones tradicionales de *ley institucional*, trasladando al municipio en cuanto institución unas garantías que la Comisión Arbitral reconoció en su día a la *Ley de territorios históricos*, previendo al menos que las leyes que modifiquen la LILE deban ser expresas, en las que el propio legislador vasco lo manifieste así. Sin embargo, las debilidades formales de la solución acordada solo se pueden suplir con una interacción

político-institucional que se vehicule a través de los órganos de garantía y de concertación, algo que, como ya se ha expuesto ha fracasado al menos parcialmente. Por lo que la vulnerabilidad local (especialmente en el ámbito foral) es evidente. Solo un replanteamiento del desarrollo político de esta Ley, impulsada y liderada por el municipalismo vasco podría cambiar este estado (hoy en día enquistado) de cosas.

XVI. UNA LEY INNOVADORA FORMALMENTE, PERO MATERIALMENTE AÚN INAPLICADA

La LILE diseñó un potente sistema institucional de garantías de la autonomía local que solo se ha utilizado parcialmente y todavía de forma incompleta. Su desarrollo ha sido muy desigual, y tanto las leyes posteriores como los reglamentos han sido especialmente insensibles a esa necesaria visibilidad institucional y protagonismo que el nivel local de gobierno debería haber asumido. Bien es cierto que, como se viene insistiendo, ese arsenal de mecanismos institucionales de garantía está en la Ley y pueden ser reactivados en cualquier momento, cuando el municipalismo vasco recobre el brío que hoy en día parece haber perdido. Pero para ello se necesita liderazgo político, visión estratégica y reubicar al municipio en el sistema institucional vasco, algo que permite la LILE, y que se trata de activar o explorar esa vía –como expone en su monografía ya citada la doctora Atela Uriarte– de *fortalecimiento de la autonomía municipal*. Un gran desafío para Euskadi en esta tercera década del siglo XXI.

En diferentes foros académicos, como así constató por ejemplo el número monográfico de la *Revista Vasca de Administración Pública 107-II*, la LILE fue recibida como una disposición normativa vanguardista que renovaba, en la línea iniciada por la LAULA, el panorama institucional y normativo de los gobiernos locales en España. Se trataba, en efecto, de la ley más avanzada en esta materia aprobada hasta entonces. Sin embargo, tan altas expectativas pronto se vieron parcialmente frustradas por un desarrollo muy poco vivo, desordenado, incluso por bloqueos en su despliegue, que irían conduciendo a un paulatino languidecimiento, hasta el punto que cuando cumplió cinco años de su vigencia formal ni una sola referencia político-institucional se hizo a tal circunstancia. Tal aniversario pasó sin pena ni gloria. No obstante, aún es una Ley joven, y esperemos que con el impulso político necesario se pueda revitalizar, aunque las señales, al menos de momento, vayan por otra dirección.

La LILE ha sido fuente de inspiración de otras leyes autonómicas posteriores, como la LGAMEX, que han mejorado algunos de sus aspectos puntuales de diseño, pero sobre todo han sido aplicadas paradójicamente con mayor energía

y resultados efectivos, al menos en lo que a políticas de concertación respecta. La LILE está sufriendo el mismo síndrome que la LAULA. Ambas eran leyes prometedoras, cuyo desarrollo ulterior ha sido mucho menos efectivo que el inicialmente previsto. Y las leyes por sí mismas no cambian la política local ni las formas de gobernar, ni siquiera en espacios de gobierno multinivel. Si una Ley tan compleja como esta no es interiorizada y liderada políticamente, ni tampoco es comprendida técnicamente, su futuro se plantea muy pobre y limitado. Y, una vez perdida la oportunidad, de renovar institucionalmente el gobierno local, como está sucediendo ahora, el tren no pasa dos veces por la estación. Ya llegó a la estación de salida, y allí permanece varado. Un lujo normativo como otro cualquiera. Se trata, sin duda, de emprender el camino de nuevo. Tarea no sencilla, pero necesaria.

Lo que confirma este estado de cosas no es solo tributario de Euskadi, sino que la sintomatología es mucho más general. En el ámbito de la legislación básica local y de la política estatal en materia local el abandono del nivel local de gobierno es clamoroso. No hay política estatal sobre el necesario fortalecimiento de los gobiernos locales. La FEMP se ha convertido en una asociación vicarial del gobierno de turno (eso se contagia al resto de asociaciones municipalistas), sin apenas voz propia, y los asuntos locales han caído literalmente de la agenda política, que solo vuelven tímidamente cuando se trata de afrontar temas estructurales ya envenenados como el despoblamiento rural o el abandono de los servicios públicos en ese espacio de la España vaciada. Las ciudades juegan por su cuenta en redes propias o con poderes de influencia mayores o menores, pero mientras tanto el grueso de los municipios pequeños y medianos sobreviven como buenamente pueden a este vendaval de incertidumbres y de transformaciones disruptivas. Revitalizar la Gobernanza Local implica apostar por las redes asociativas y las relaciones de estructuras de gobierno multinivel, así como con la interacción activa con el tejido social y económico, donde los gobiernos locales, por razones obvias de proximidad, tienen una posición privilegiada que no están sabiendo aprovechar suficientemente. Sin un asociacionismo municipal fuerte y robusto difícilmente los ayuntamientos vascos lograrán resituar su papel en el sistema institucional vasco, así como defender sus intereses frente a los demás niveles de gobierno.

Euskadi no es una excepción a este estado de cosas. Pareció que lo iba a ser en 2016, cuando se aprobó la LILE nadando contracorriente de los fuertes vientos antimunicipalistas que soplaban tras la aprobación de la LRSAL. Sin embargo, fue un sueño que duró poco, aunque los mimbres normativos, desgastados o en desuso, aún están por si algún liderazgo político-municipal los quiere restaurar. De momento, dormitan en situación de ya larga espera.

XVII. A MODO DE CONCLUSIONES

El balance que puede hacerse, tras seis años de vigencia de la LILE, es un tanto ambivalente. El propósito de la Ley era claro: cerrar el proceso de institucionalización (o si se prefiere, de la arquitectura institucional) del país, incorporando como actor en situación de paridad con el resto de niveles de gobierno al municipio (aunque la ley hablara en general de «instituciones locales»). La Ley era e iba dirigida al objetivo de fortalecer la autonomía de los ayuntamientos, desde sus aspectos de competencias, financieros y de garantía institucional.

El instrumento normativo y las herramientas que disponía para lograr ese fin eran muy relevantes. Pero el cambio de cultura política y funcionarial que implicaba la asunción de los postulados de la Ley no caminaron al compás de su necesario desarrollo. En estos ámbitos, político y administrativos, pero especialmente en la Administración Vasca y (más aún) en las Diputaciones Forales la LILE sigue siendo aún una Ley desconocida e ignorada. Tampoco los parlamentarios vascos ni los junteros han mostrado especial sensibilidad hacia este problema. La cultura jurídica local está bastante ausente en esos niveles de gobierno, agravada esta situación porque ni se exige apenas conocimiento alguno de esta materia en el acceso al empleo público ni tampoco se hace formación continua en este ámbito. Tampoco la política muestra una especial comprensión de lo que es la autonomía local, más allá de los propios representantes locales (y no de todos). Tras unos primeros momentos en los que la LILE, tras su entrada en vigor, fue muy difundida, a partir del primer año de vigencia su conocimiento y difusión fue decayendo sin que haya tenido hasta ahora un revitalizar que se antoja cada vez más necesario, pues tal abandono tiene un peaje elevadísimo para la propia autonomía local vasca.

La LILE, no obstante, sigue siendo un instrumento válido para reforzar el gobierno local y más concretamente el municipalismo vasco, pero ese impulso requerirá, en primer lugar, tomársela en serio, no solo por la política local y por el personal al servicio de las entidades locales, sino también por el resto de niveles de gobierno y de sus correspondientes administraciones públicas.

En cualquier caso, es oportuno cerrar este análisis poniendo de relieve sucintamente cuáles son los puntos críticos que esta importante Ley sigue aún ofreciendo en lo que a su desarrollo y aplicación respecta. El único objetivo de este breve listado es ofrecer una mirada crítica que pueda despertar la necesaria transformación que el municipalismo vasco requiere, utilizando para ello los resortes institucionales y normativos que la propia LILE ofrece, y que una política que busque ese fortalecimiento local ya tiene a su disposición. Veamos.

1. La LILE lleva vigente más de seis años, sin embargo –como ya se ha expuesto– su desarrollo ha sido tibio en algunos temas, incompleto en otros e in-

cluso ignorado en algunas de sus facetas. Hubo, es cierto, un impulso inicial que se fue perdiendo, hasta languidecer esa aplicación, que muy pocas instituciones, ni siquiera las locales, se tomaron en serio. Cuando los impulsores políticos de esta Ley fueron relevados, su desarrollo quedó prácticamente aparcado en seco. Como se ha dicho, la LILE ya no tiene nadie que la defienda. Y en esas condiciones, no es difícil imaginar que ha entrado incluso en el corredor de la muerte (derogación). Lo cual sería muy grave.

2. Las razones de porqué se ha llegado a este estado de cosas son muy complejas y no se pueden sintetizar en estos momentos, pero sin duda entre ellas está una débil cultura política local, especialmente presente en los niveles de gobierno autonómico y forales, que siempre han visto al municipio como ente menor, dependiente, y vicarial, receptor de subvenciones y ejecutor de políticas; pero también una débil concepción de la autonomía política de los municipios (como exigencia de responsabilidad y rendición de cuentas) por parte de los propios niveles locales de gobierno. A los municipios vascos les ha faltado creerse que son realmente protagonistas del tejido institucional vasco, y tampoco han tenido una red asociativa fuerte y una voz común, muy debilitada territorialmente y también por fracturas políticas. Así las cosas, la LILE ha sido vista en muchos casos más como una dificultad o barrera que como un instrumento de cohesión o de ayuda, según los casos. Por tanto, se ha encontrado ayuna de defensores, huérfana en buena medida.

3. La LILE, así, siendo como es un instrumento útil para el autogobierno local, y disponiendo como tiene de numerosas herramientas para lograr ese necesario fortalecimiento municipal, está siendo absolutamente infrautilizada, lo que abre un horizonte muy incierto sobre su futuro, que puede ir desde dejar las cosas como están (por pura comodidad política y por no abrir la caja de Pandora) hasta el desguace parcial o total de su contenido o de buena parte de él. En cualquier caso, ya está inactivada en muchas de sus previsiones, algunas tan importantes para un país tan complejo como Euskadi como es la no utilización de los resortes institucionales de cohesión y concertación, como el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales. Lo cierto es que la demanda local se vehicula siempre hacia la financiación para ofrecer más servicios, pero esa es una mirada corta que puede conducir (como ya está pasando) a un desorbitado incremento del gasto corriente o de transferencias hacia servicios, pero con muy poco recorrido efectivo hacia la mejora de la calidad institucional y la inversión¹⁰.

¹⁰ Ver, a tal efecto, el Informe editado recientemente por Zedarriak que lleva por título: *Necesitamos un nuevo Renacimiento para conquista el futuro que nos viene*, abril, 2022: <https://zedarriak.eus/estudios-e-informes>.

4. La LILE ofrece, no obstante, claroscuros. Hay puntos fuertes que ya han sido indicados, principalmente la concepción de la autonomía local como autogobierno político, el principio de subsidiariedad (mal entendido y peor aplicado), y especialmente el amplio abanico de competencias municipales reconocidas a los ayuntamientos vascos, lo que es una garantía de un poder político-administrativo efectivo, siempre que se quiera ejercer. Pero la comprensión estrecha de que la LILE es una *ley local* y no una *ley institucional* que afecta a todos los niveles de gobierno, ha terminado por condenar ese texto a la ignorancia política y burocrática de los niveles de gobierno y administrativos de la Comunidad Autónoma y de las Diputaciones Forales, cuando no del propio Parlamento y de las Juntas Generales. Este error de enfoque y perspectiva es muy grave, y termina por ningunear el sentido institucional de la Ley y vaciarla de contenido. Aun así, las competencias es uno de sus puntos fuertes.

5. También, como se ha visto, la gestión de servicios y sus sistemas de prestación son puntos fuertes de la reforma, ya que se aboga por devolver el protagonismo institucional al nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía, esto es, al ayuntamiento, o en su defecto promover las soluciones asociativas tales como las mancomunidades o, en su caso, los consorcios, dejando en un papel subsidiario a las Diputaciones Forales que no son propiamente entidades locales sino otro escalón de gobierno. La aplicación inteligente del principio de subsidiariedad comporta evitar que la competencia o la gestión *salte* del nivel local al foral, y se quede por tanto en el escalón de gobierno más cercano a la ciudadanía: el municipio.

6. El sistema de garantía institucional de la autonomía municipal que impulsara la LILE fue quizás uno de los mayores avances en el entorno comparado. Sin embargo, su uso ha sido hasta hoy muy limitado o inclusive en algunos casos anecdótico. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi es un importante órgano de alerta temprana, pero que solo funciona hacia los proyectos normativos o actuaciones del Gobierno Vasco, no habiendo dado los Territorios Históricos ni un solo paso en esa dirección, configurando así un sistema asimétrico e insostenible desde el punto de vista conceptual. Además, la institucionalización de la Comisión de Gobiernos Locales ha sido muy débil, por no decir que carente de una articulación efectiva. Pero, aun con esas limitaciones, su actuación ha ido en la línea de la defensa de la autonomía local, aunque en no pocas veces ignorada por las instituciones comunes (Gobierno y Parlamento). Menos protagonismo ha tenido el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, un actor institucional que agrupa a los tres niveles de gobierno y que es campo abonado para la concertación institucional. Ha sido absolutamente desaprovechado. No se ha entendido su sentido ni finalidad. Lo que no ha pasado en alguna otra Comunidad Autónoma, como se ha expuesto.

7. El sistema institucional ha tenido más concreción en el ámbito financiero. Ciertamente es que los municipios vascos están ya representados en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y tienen acomodo en el órgano de Coordinación tributaria de Euskadi y en los consejos territoriales, pero probablemente se debería avanzar más en dotar (algo que no es precisamente sencillo) de una coherencia o correspondencia entre competencias y financiación. La estructura del sistema de financiación vasco no ayuda a esta solución, pero se deberían buscar fórmulas imaginativas de compensación financiera en función de las competencias y, sobre todo, de las actividades, prestaciones y servicios que a través de las leyes sectoriales o normas forales, así como de los respectivos reglamentos, se delimiten o atribuyan a los municipios y resto de entidades locales. Las propuestas recogidas en la disposición transitoria segunda de la LILE no han terminado por clarificar esta compleja cuestión.

LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN NAVARRA: DE LA LEY PACCIONADA A LA LEY FORAL 4/2019, DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA

Udallerriaren bilakaera Nafarroan: Foruak Eraldatzeko Legetik
Nafarroako toki-administrazioa erreformatzeko 4/2019 Foru Legera

Evolution of the municipality in Navarre: from Ley Paccionada to
Provincial Law 4/2019 about Navarre local administration reform

Aritz ROMEO RUIZ

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 28 de marzo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 17 de junio de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 6 de julio de 2022

Uno de los elementos más paradigmáticos del régimen foral de Navarra es su régimen local. El amplio título competencial de Navarra en materia de administración local, encuadrado en sus derechos históricos, ha dado lugar a la conformación de un régimen local propio y privativo con importantes potestades de regulación. Ese marco foral del régimen local se ha conformado a partir de la Ley Paccionada de 1841 y ha ido evolucionando a la par que lo ha hecho el régimen local estatal. El presente trabajo analiza la evolución del municipio en Navarra desde la Ley Paccionada de 1841, hasta la más reciente reforma acometida por la Ley Foral 4/2019, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra, en la que se articula la comarcalización del territorio. El trabajo plantea, finalmente, unas líneas de reflexión de cara al futuro.

Palabras clave: Administración local. Derecho administrativo. Navarra. Entidades locales. Municipio. Concejo. Comarca.



Nafarroako foru-araubidearen elementu paradigmaticoetako bat bere toki-araubidea da. Nafarroak eskumen-titulu zabala du toki-administrazioaren arloan, bere eskubide historikoetan sartuta dagoena, eta horrek arautzeko ahalmen handiak dituen toki-araubide propio eta pribatibo bat eratzea ekarri du. Toki-araubidearen foru-esparru hori 1841eko Foruak Eraldatzeko Legetik aurrera eratu da, eta eboluzionatuz joan da, Estatuko toki-araubidearekin batera. Lan honek Nafarroako udalerriaren bilakaera aztertzen du, 1841eko Foruak Eraldatzeko Legetik Nafarroako Toki Administrazioaren 6/1990 Foru Legea aldatzen duen 4/2019 Foru Legearen –lurraldearen eskualdekako banaketa egituratzen du– erreforma berrienera. Lanak, azkenik, zenbait hausnarketa-ildo planteatzen ditu etorkizunera begira.

Gako-hitzak: Toki-administrazioa. Administrazio-zuzenbidea. Nafarroa. Toki-erakundeak. Udalerria. Kontzejua. Eskualdea.



One of the most paradigmatic elements of the Navarre fuero system is its local system. Navarre's ample powers in terms of local administration, framed by its historical rights, have led to the configuration of its own, exclusive local system with important regulatory powers. The local system fuero framework was created from the Ley Paccionada of 1841, and has been evolving alongside the local system in Spain. This work analyses the evolution of the municipality in Navarre

from the Ley Paccionada of 1841 up to the most recent reforms to Provincial Law 4/2019, amending Provincial Law 6/1990, from the Local Administration of Navarre, which articulates the territory's regionalisation. The work concludes by proposing future-focused lines of thought.

Keywords: Local Administration, Administrative Law, Navarre, Local Entities, Municipality, Town, Region.

Sumario

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA: LA LEY PACCIONADA DE 1841 Y EL REAL DECRETO LEY PACCIONADO DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925. 1.1. El régimen local en la Ley Paccionada de 1841. 1.2. El Estatuto Municipal de 1924 y su aplicación en Navarra a través del Real Decreto Ley Paccionado de 1925 y del Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928. 1.3. Los municipios en el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra. 1.3.1. El concepto de municipio. 1.3.2. Los concejos en el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra. 1.3.3. La organización de servicios a través de entidades de gestión intermunicipal: las mancomunidades. 1.4. La evolución del régimen local de Navarra desde la II República y la Dictadura Franquista y los primeros brotes de la democracia municipal. 1.4.1. El derecho local de Navarra en la II República y en la Dictadura franquista. 1.4.2. Los primeros brotes de la democracia municipal: los concejales sociales de Pamplona. II. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1978. 2.1. El principio de autonomía local en la Constitución de 1978. 2.2. El desarrollo del principio de autonomía local por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBLR). III. EL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA EN EL MARCO DE LA LORAFNA Y SU DESARROLLO EN LA LEY FORAL 6/1990, DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA. 3.1. El régimen local en la LORAFNA. 3.2. El desarrollo de la competencia foral sobre régimen local y la asunción de los principios constitucionales a través de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra. 3.2.1. La institucionalización local de Navarra en la época previa a 1990. 3.2.1.1. La suspensión de las Juntas de quincena y veintena: un paso necesario para la democratización de los Ayuntamientos. 3.2.1.2. El sistema de control de los actos de las entidades locales: de instrumento de tutela a institución de garantía. 3.2.1.3. Haciendas locales: modificación para garantizar la solvencia económica de las entidades locales de Navarra. 3.2.1.4. Normas en materia de empleados públicos. 3.2.2. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra. 3.3. Las entidades locales de Navarra. 3.3.1. El Municipio en la Ley Foral de Administración Local. 3.3.1.1. Concepción legal y entidad básica. 3.3.1.2. Organización y competencias: regulación por remisión al marco estatal. 3.3.2. Los concejos. 3.3.3. Las mancomunidades de municipios. 3.3.4. Las comarcas. 3.3.5. Las agrupaciones tradicionales. IV. LA CO-

MARCAJIZACIÓN DE NAVARRA Y LA LEY FORAL 4/2019, DE 4 DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA. 4.1. Los fines de la reforma del régimen local de Navarra de 2019. 4.2. La comarca en la LFAL: concepto y naturaleza jurídica. 4.3. El procedimiento para la creación de las comarcas y su organización. 4.4. Competencias y potestades de las Comarcas. 4.5. Las dificultades para la materialización de la comarcalización. 4.6. La reconfiguración del papel de los concejos. V. REFLEXIÓN DE FUTURO. VI.- BIBLIOGRAFÍA.

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA: LA LEY PACCIONADA DE 1841 Y EL REAL DECRETO LEY PACCIONADO DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925

El derecho local de Navarra es sucesor y tributario del marco regulador que desarrolló la ley Paccionada de 1841, y que se concretó en el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, y el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928.

Es en ese momento, y a través de ese conjunto regulatorio, cuando se sentaron las bases del actual régimen local de Navarra. De hecho, el marco normativo que tales normas establecieron continuó vigente hasta 1990.

1.1. El régimen local en la Ley Paccionada de 1841

La Ley Paccionada de 1841 presta atención al régimen local en diversos preceptos. El artículo 5, sobre la organización de los ayuntamientos y la elección de sus representantes; en el artículo 6, que sitúa a la Diputación Foral como el órgano de control y fiscalización de las atribuciones y administración económica de los fondos de los ayuntamientos; en el artículo 7, que contiene una cláusula competencial residual que juega en favor del Estado; y, finalmente, en el artículo 10 que fue la base sobre la que se construyeron las posiciones expansionistas de la competencia foral en materia local¹.

¹ Esto último sucedió motivado por dos factores. Por un lado, la proliferación de corrientes historicistas que abogaban la vuelta al autogobierno dentro de las élites de poder de Navarra, y, por otro lado, la débil posición económica del Estado, en un contexto, el del siglo XIX, repleto de crisis políticas e inestabilidad. En esta situación, la gestión autónoma de Navarra podía suponer un alivio para el Estado y actuaba como válvula de escape para evitar el resurgir de nuevos conflictos, tal y como lo explicó Demetrio Loperena en su trabajo: LOPERENA ROTA, D., Elementos distintivos del régimen local en Navarra. En AGUIRREAZCUENAGA ZIGORRIAGA, I., *Cuestiones particulares del Régimen foral y local vasco*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, p. 235.

La Ley Paccionada resultó ser un punto de partida que sirvió de base para la configuración del régimen local propio de Navarra, que se caracterizó por hacer de freno a la aplicación del derecho común y por el incremento de la intervención de la Diputación Foral sobre la actividad de los ayuntamientos².

Ante la falta de un desarrollo normativo, y hasta la aprobación del Estatuto Municipal de 1924, y sus normas de adaptación al régimen foral, el derecho local de Navarra se desarrolló a través de las Leyes de las Cortes de Navarra y por las disposiciones de la Diputación Foral, y se caracterizó, tal y como destacó Alli Aranguren, por su escasa normación histórica, su casuismo y su falta de principios³.

1.2. El Estatuto Municipal de 1924 y su aplicación en Navarra a través del Real Decreto Ley Paccionado de 1925 y del Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928

El Estatuto Municipal de 1924, «de Calvo Sotelo», trajo consigo la codificación del derecho local en el Estado. En Navarra conllevó un punto de inflexión para la configuración histórica del régimen local.

La insuficiente cláusula de salvaguarda foral de Estatuto Municipal, que únicamente se refería a las exacciones municipales, motivó una importante contestación por parte de Navarra a dicha norma. Como consecuencia de ello, el Consejo Administrativo de Navarra acordó que la Ley Paccionada de 1841 no podía modificarse sin acuerdo de la Diputación Foral y que, por tanto, el Estatuto Municipal de 1924, al afectar directamente a cuestiones expresamente contenidas en la Ley Paccionada, no era de aplicación en Navarra.

Las razones para adoptar tal resolución fueron, por un lado, que el Estatuto Municipal se había aprobado sin previo acuerdo con la Diputación, tal y como exigía la Ley Paccionada de 1841; por otro lado, se consideró que la falta de subordinación de los ayuntamientos a la diputación contravenía las disposiciones forales⁴.

² RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a., y A. PÉREZ CALVO, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2007, p. 342.

³ ALLI ARANGUREN, J.C., El municipio en la Comunidad Foral de Navarra, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 149-198, vid. p. 153. También puede consultarse el trabajo del mismo autor, ALLI ARANGUREN J.C., Historia y Fuentes del Derecho Local de Navarra en RAZQUIN LIZARRAGA M.M^a y ENERIZ OLAECHEA, F.J., (coords.), *Derecho local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, pp., 31 a 101.

⁴ Tal y como destacó Demetrio Loperena, las razones de fondo de la oposición al cambio fueron más políticas que jurídicas. Así, destaca que el poder en Navarra estaba configurado por unas relaciones

Consecuencia de ello, se aprobó el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, en el cual se establecieron 16 bases para la adaptación del régimen local de Navarra al marco de Estatuto Municipal de 1924⁵.

En desarrollo de estas se aprobó el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928 (RAMN, en adelante), que suponía un corpus regulatorio de las diferentes materias relacionadas con el régimen local.

El RAMN contenía cuestiones como la organización de los ayuntamientos, el régimen de los concejos, el régimen de las mancomunidades, la regulación de los términos municipales, las competencias, facultades y obligaciones, el régimen de los funcionarios, incluidos los secretarios, disposiciones sobre sanidad pública, el régimen de los bienes de las entidades locales, la regulación de los comunales, montes, haciendas locales, contratos públicos, o servicios administrativos. Es decir, el RAMN de 1928 acogió una regulación completa de los aspectos que afectaban al régimen local en aquel momento.

No obstante, de acuerdo con la Base 1ª del Real Decreto Ley Paccionado de 1925, el RAMN, en determinadas materias, contenía una remisión a la legislación común del Estado. Este es el caso de cuestiones como la elección y organización de los municipios, o el número de concejales, entre otras. Esta remisión, que fue la vía para la aplicación del derecho estatal en Navarra, en esas materias, se ha mantenido hoy en día, respecto de materias muy similares, en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra

Tal y como destacó Loperena Rota, el RAMN se caracterizó por los siguientes caracteres⁶:

- Vocación y estructura codificadora: se pretendía regular en un único texto todo lo referente al régimen local, de manera que los operadores jurídicos pudieran conocer el régimen jurídico a aplicar a través de un solo instrumento normativo.

de favor político. El entorno rural enviaba sus Diputados a Pamplona, y estos encontraban en los ayuntamientos de su correspondiente Merindad un medio para realizar política y afianzarse en el cargo. Y, por otro lado, como señaló también Gallego Anabitarte, el sistema de Convenio económico y su régimen tributario se basaban en la supremacía de la Diputación respecto de los ayuntamientos. LOPERENA ROTA, D., *Derecho Histórico y Régimen Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988, pp. 111-112; GALLEGO ANABITARTE, A., La adaptación de Estatuto Municipal de 1924 a las provincias Vasco-Navarras. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios Conmemorativos» Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local*, 1975, pp. 683-706, vid. p. 687.

⁵ Las 16 bases del Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 han sido comentadas en GALLEGO ANABITARTE, A., La adaptación de Estatuto Municipal de 1924 a las provincias Vasco-Navarras, pp. 691-701.

⁶ LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, pp. 137 y ss.

- Duplicidad de fuentes normativas: El carácter bifronte que actualmente caracteriza al régimen local común, ya se dio en Navarra con el RAMN, ya que en determinadas cuestiones eran de aplicación las normas comunes del Estatuto Municipal de 1924 (organización, elección de miembros de las corporaciones locales, etc.), y en otras se aplicaba la normativa navarra.
- Amplia tutela de la Diputación de la actividad de las entidades locales. Este régimen tutelar que se manifestaba en la necesidad autorizaciones de Diputación en determinadas materias, en el control de los actos de las administraciones locales y en el deber de comunicación, ha seguido persistiendo aún hasta nuestros días. Esa situación en cuanto al control de la Diputación hacia la actividad de los municipios navarros ha sido una de las constantes en el derecho histórico local de Navarra. En el sistema de relaciones entre los municipios y la Diputación Foral, durante el siglo XIX, destacan los amplios poderes que ésta ejercía sobre las decisiones locales. Así, la Diputación aprobaba los presupuestos municipales, y autorizaba los impuestos locales; examinaba las condiciones de las designaciones de los empleados municipales; los aprovechamientos los debía aprobar o, en el caso de los aprovechamientos forestales, autorizar, la Diputación, incluido el ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito; y conocía en alzada las resoluciones de derecho foral de los ayuntamientos⁷.
- Nueva institucionalización municipal: los municipios se organizarán en dos órganos colegiados: las Junta de quincena y veintena, con amplios poderes en el control de las haciendas locales, por un lado, y el Pleno, por otro.

1.3. Los municipios en el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra

1.3.1. *El concepto de municipio*

En primer lugar, y en relación con el concepto de municipio, ni el RAMN ni el RDL Paccionado contienen una definición de municipio. No obstante, éste último, en su Base 15^a dice que el Libro 1 del Estatuto Municipal regirá en Navarra en lo que no se oponga al RDL o a la Ley Paccionada. Por lo tanto, sería

⁷ Así lo recogió Demetrio Loperena, basándose en el trabajo de Luis Oroz Zabaleta. LOPERENA ROTA, D., *Derecho Histórico y Régimen Local de Navarra*, pp. 111y 112. OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Asamblea de Administración Municipal Vasca, San Donostia-Sebastián 1919*, Donostia-San Sebastián: Imprenta Provincial,1920. Reedición en *Estudios de Derecho Público de Navarra, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de Cuadernos de Sección. Derecho, 3 (1986), pp. 25-42.

de aplicación en concepto de municipio del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, recogido en su artículo 1º, en el que se alude al municipio como una forma de organización «natural» preexistente, aunque reconocida y desarrollada por la Ley. Tal y como observó Jordana de Pozas, el Estatuto hace mención de una realidad natural preexistente que es reconocida por la Ley⁸.

El RAMN diferencia entre los municipios simples y los municipios compuestos. A raíz de esto, la institucionalización del municipio en el RAMN va a tener una de sus notas características en la práctica equiparación entre los municipios y los concejos, convirtiendo a estos últimos en una suerte de ayuntamientos⁹.

Desde el punto de vista de la organización destaca la bicameralidad de los municipios navarros, motivada por la recuperación de las Juntas de oncená, quincená y veintená, para los pueblos que excedieran de 250, 400 y 500 habitantes respectivamente, las cuales ejercían importantes poderes de control, en especial en materia hacendística.

Otra particularidad en materia organizativa fue la del mantenimiento del régimen especial de *batzarre* o concejo abierto en los Ayuntamientos de menos de 250 habitantes, y que estaba formado por todos los cabezas de familia, varones o hembras, propietarios o inquilinos, que fueran vecinos y estuvieran inscritos en el padrón.

1.3.2. Los concejos en el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra

Los concejos asumieron un papel muy destacado. El RAMN les reconoció elementos propios de las administraciones territoriales: territorio, población y organización, así como bienes propios, un régimen de autonomía con personalidad jurídica propia y diferenciada del municipio. Además, les atribuyó un amplio elenco competencial¹⁰.

No sólo tenían un amplio reconocimiento en el RAMN, sino que, quedaban situados, en la práctica, en un lugar de preponderancia respecto de los municipios¹¹.

⁸ JORDANA DE POZAS, L., Significación de Estatuto en la historia del municipalismo español. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios Conmemorativos*, p. 19

⁹ LOPERENA ROTA, D., Los ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Problemática General, *Cuadernos de la sección Derecho. Eusko Ikaskuntza*, 10 (1995), pp. 85-123, vid. pp. 107 y ss.

¹⁰ ALDEA EGUILAZ, R., Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro. Derecho Público*, II, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, p. 74.

¹¹ ALLI ARANGUREN, J.-C., El municipio en la Comunidad Foral de Navarra, p. 182.

Esto se producía por dos factores: por un lado, la posibilidad de organizar cuantos servicios locales considerase necesarios, siempre que no los estuviera prestando el municipio, y, por otro lado, porque los bienes de mayor rentabilidad eran patrimonio concejil, y, por tanto, disponían de mejores medios económicos que los municipios para financiar servicios locales¹².

1.3.3. La organización de servicios a través de entidades de gestión intermunicipal: las mancomunidades

La base 13^a del Real Decreto Ley Paccionado de 1925 posibilitaba a la Diputación a crear «mancomunidades forzosas para servicios municipales».

El RAMN, reconocía distintos tipos de agrupaciones de municipios para la gestión intermunicipal de servicios locales, definidas como las «uniones de Ayuntamientos, Concejos y entidades administrativas en general en Navarra, para la realización de obras y servicios» (art. 55).

El Reglamento distinguía entre mancomunidades voluntarias; agrupaciones forzosas para servicios facultativos y secretariales; agrupaciones tradicionales; mancomunidades de planificación general: con participación de la Diputación Foral, en función de cooperación, de constitución voluntaria principio, pero forzosa por excepción y disposición expresa del Consejo Foral Administrativo de Navarra. Se refería a asuntos de orientación técnica, servicios de Secretaría e Intervención, Estudios Financieros, Gestiones y tramitaciones, participación en tributos y declaración de exenciones, auxilios económicos y otros que acuerde la Diputación (art. 61); y, finalmente, las agrupaciones de competencia mixta, forzosas, para servicios que no sean de gestión exclusiva municipal.

En la última etapa de vigencia del RAMN, durante la década de 1980, proliferaron las mancomunidades de planificación general para la gestión de servicios generales como el ciclo integral del agua. Además de ello, tradicionalmente existían las mancomunidades para la gestión de servicios forestales y agropecuarios, como hierbas, pastos, corralizas, caza, y otros usos¹³.

La regulación y el papel que jugaron las mancomunidades bajo la vigencia del RAMN son un claro precedente del relevante rol que este tipo de entidades asume en la organización de la planta local navarra.

¹² ALDEA EGUILAZ, R., *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1971, p. 176.

¹³ MORRÁS ANDRÉS, E., Estructura institucional de la Administración Local de Navarra. Una reforma necesaria. En *Estudios de Derecho Público de Navarra. Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1986, pp. 287-304, vid. p. 290.

1.4. La evolución del régimen local de Navarra desde la II República y la Dictadura Franquista y los primeros brotes de la democracia municipal

1.4.1. *El derecho local de Navarra en la II República y en la Dictadura franquista*

Entre la dictadura de Primo de Rivera y la Constitución de 1978 se suceden, como es sabido, dos etapas políticas de signo contrario: la II República y la Dictadura franquista. Sin embargo, durante ambas, el régimen local de Navarra seguirá una línea de continuidad, marcada por el respeto a la vigencia de las normas forales que lo regulan. Evidentemente, las regulaciones de ámbito estatal en el ámbito local serán radicalmente distintas en la época republicana y en la dictadura, fundamentalmente en la elección democrática de las corporaciones locales, en el sistema democrático de funcionamiento y en el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades de la ciudadanía.

Entre esas diferencias, es de reseñar el reconocimiento, por primera vez en el constitucionalismo español, del principio de autonomía de los municipios, en el artículo 9 de la Constitución de 1931¹⁴. Ese mismo principio fue recogido por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, sin embargo, dado que en menos de un año se produjo el golpe de Estado militar, esta norma apenas tuvo aplicación.

En lo que hace estrictamente a la normativa foral sobre régimen local, la línea es de continuidad.

Así, durante la II República, la citada Ley Municipal de 1935 reconoció la vigencia del régimen local de Navarra, compuesto por la Ley Paccionada de 1841, el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y el resto de disposiciones complementarias, en alusión al RAMN de 1928, al incorporar la correspondiente cláusula de salvaguarda de régimen foral de Navarra por medio de su Disposición Transitoria undécima¹⁵.

En la dictadura franquista, las diferentes leyes que regularon el régimen local respetaron el ámbito foral. Así lo hicieron tanto la base 68 de la Ley de Bases de 17 de julio 1945 como el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955. De igual manera, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952 (ROF) asumió que las disposiciones de derecho foral navarro sobre el régimen local continuaban vigentes, y que el ROF sería de aplicación en Navarra en

¹⁴ LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, pp. 142 y ss.

¹⁵ ALLI ARANGUREN, J.-C., *El municipio en la Comunidad Foral de Navarra*, p. 167.

cuanto no se opusiera a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, «y demás disposiciones de su derecho peculiar reconocidas por el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925» (art. 416 del ROF). De la misma manera, en el artículo 417 el ROF recuperó las Juntas de oncená, quincená y veintená¹⁶.

1.4.2. Los primeros brotes de la democracia municipal: los concejales sociales de Pamplona

En Pamplona, desde finales de los años 60, consiguieron ser elegidos, fundamentalmente por el tercio familiar, y alguno por el sindical, una serie de concejales que empezaron a poner en el foco, a preocuparse y a desarrollar políticas con un importante contenido social¹⁷. A algunos de ellos se los conocería como «los concejales sociales». Hoy puede decirse que fueron el germen de la democratización del Ayuntamiento, quienes sembraron la semilla de la necesaria mirada social en el ámbito de la Corporación pamplonesa y, por ende, en los ayuntamientos navarros¹⁸.

Las políticas desarrolladas por esas corporaciones municipales pamplonesas durante los años de la transición pueden considerarse los primeros brotes de la democratización de los ayuntamientos navarros.

A partir de la muerte del dictador se produjo una serie de modificaciones normativas en el régimen local cuyo objetivo era tratar de mantener intactos los núcleos de poder municipal, dada la importancia del control sobre las corporaciones locales para asegurar el poder territorial, en tanto en cuanto se resolvía la necesaria convocatoria de elecciones municipales.

Las tensiones entre quienes se aferraban a un poder ilegítimo, proveniente de la dictadura, y quienes reclamaban la democratización de las instituciones, marcaron una época convulsa y llena de tensiones.

Como hitos más destacables de dicho tiempo, en cuanto al régimen local se refiere, podemos destacar los siguientes:

¹⁶ ALLI ARANGUREN, J.-C., *El municipio en la Comunidad Foral de Navarra*, pp. 167 y 168.

¹⁷ En otros, podríamos mencionar a Miguel Echániz, Jesús Velasco, Miguel Ángel Muez, Tomás Caballero, Javier Erice, Jacinto Martínez Alegría, Juan Manuel Pérez Balda, Juan Frommknecht, Miguel Javier Urmeneta, Auxilio Goñi, nombres propios que realizaron una importante labor en los primeros pasos de la democratización del Ayuntamiento.

¹⁸ Un interesante y completo estudio sobre esa etapa puede encontrarse en el trabajo elaborado por Aitor Pescador y Jesús Barcos (PESCADOR MEDRANO, A. y J. BARCOS CARBONELL, *El Ayuntamiento de Pamplona durante la Transición (1974-1979)*, Pamplona-Iruña: Pamiela, 2011).

El 19 de noviembre de 1975 se publicó en el BOE la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. Esta norma no estableció un sistema de elección basado en el sufragio universal, libre, secreto y directo. Al contrario, mantuvo las elecciones por los tercios de cabezas de familia, entidades y sindical.

Siguiendo esa misma tónica, se aprobó el Decreto 3230/1975, de 5 de diciembre, sobre convocatoria de elecciones para Presidentes de Diputaciones y Cabildos Insulares y alcaldes, posteriormente modificado por el Decreto 3411/1975, de 26 de diciembre. Los alcaldes, se elegirían entre concejales en el cargo, por lo que se perpetuaría el mando de las corporaciones franquistas.

El 26 de enero de 1976 se produjo la elección de alcalde en el Ayuntamiento de Pamplona, siendo elegido para el cargo D. Francisco Javier Erice Cano, y convirtiéndose así Pamplona en «la única ciudad que triunfó la candidatura progresista»¹⁹.

A través del Real Decreto- ley 17/1976, de 8 de octubre, se pospusieron las elecciones municipales a la celebración de elecciones generales legislativas.

Esto se produjo a través de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, en la que, por primera vez se plasmó la regulación de las elecciones a las entidades locales en un texto Legal diferente a la legislación general²⁰.

A partir de 1976, los conocidos como «concejales sociales», favorables a la democratización de las instituciones, ejercieron el poder municipal en Pamplona, y empezaron a desarrollar políticas progresistas y aperturistas, a pesar de las complicadísimas condiciones políticas a las que se enfrentaron y a pesar de que no era una corporación elegida democráticamente.

II. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1978

La Constitución de 1978 estableció, en relación con las entidades locales, dos importantes principios que presidirán a partir de entonces la configuración jurídica del régimen local: su necesidad de adaptación a un sistema democrático, por un lado; y el principio de autonomía local, por el otro, principios a los que se adaptó el régimen local de Navarra.

¹⁹ Cambio 16, nº 217, febrero de 1976. Cita referida en PESCADOR MEDRANO, A. y J. BARCOS CARBONELL, *El Ayuntamiento de Pamplona durante la transición*, pp. 109 y 110.

²⁰ ORDUÑA NAVARRO, E., *Historia del municipalismo español*, Madrid: Iustel, 2005.

2.1. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución proclama, en su artículo 137, una organización territorial en tres niveles: Estado central, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, entidades, todas ellas, a las cuales se les reconoce el principio de autonomía. Sin embargo, el texto constitucional diferencia entre el concepto de autonomía de las Comunidades Autónomas, que se configura como una autonomía de primer grado, del principio de autonomía local, que es de segundo grado²¹.

La autonomía local se formula en el artículo 140 CE respecto de los municipios, a los que reconoce personalidad jurídica plena, estableciendo el principio democrático para la elección de las personas que habrán de integrar las corporaciones locales.

El artículo 142 CE, por su parte contiene el principio de suficiencia financiera de las entidades locales, que supone el reverso del principio de autonomía, o la otra cara de la moneda, en el sentido de que la capacidad material de autogobierno de las administraciones está directamente subordinada a su capacidad financiera.

El Tribunal Constitucional ha afirmado que la autonomía local se configura como uno de los elementos indispensables que preside la arquitectura territorial del Estado, siendo uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional²²

La jurisprudencia constitucional interpreta el principio como una garantía institucional²³, que dota de protección al núcleo esencial del municipio, el cual está determinado por el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno de aquellas cuestiones que sean de interés local²⁴.

²¹ De entre todos los autores que han trabajado la cuestión de la autonomía, puede consultarse PAREJO ALFONSO, L., La autonomía local en la Constitución Española. En MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, I, Barcelona: Iustel, pp. 47-210. En Navarra, este principio ha sido estudiado en ENERIZ OLAECHEA, F.J., Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las entidades locales, en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., y ENERIZ OLAECHEA, F.J. (Coords.), *Derecho local de Navarra, cit.*, págs. 190-263.

²² Así lo ha dejado dicho el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 32/1981, de 28 de julio y 104/2000, de 13 de abril,

²³ La teoría de la garantía institucional, basada en la doctrina alemana, fue desarrollada por Lucio Parejo Alfonso, en su trabajo PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981.

²⁴ Así lo dejó sentado la Sentencia del Tribunal Constitucional 252/2005, de 11 de octubre (fundamento jurídico 4º).

Esa garantía institucional vincula al legislador, de manera que éste, al definir la estructura organizativa de la planta local, debe respetar la existencia obligatoria de municipios, provincias e islas, a pesar de que la constitución no fija cuál ha de ser la configuración concreta del municipio ni desde el punto de vista competencial ni desde el punto de vista orgánico. Ese reconocimiento no debe ser únicamente formal, sino que el legislador, a pesar de no estar vinculado constitucionalmente a reconocer al municipio de un contenido competencial mínimo, sí que debe garantizarle un elenco competencial suficiente, de manera que la sociedad los perciba como entes dotados de un autogobierno efectivo²⁵.

Esta doctrina, empero, quedó ampliamente superada por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (CEAL, en adelante)²⁶.

La CEAL concibe el principio de autonomía local como un instrumento para la descentralización del poder político a favor de las entidades locales, que deben entenderse no sólo como entidades constitucionalmente garantizadas, sino como verdaderas instancias de toma de decisiones políticas que, por su situación en el sistema político y administrativo, son el cauce más directo y cercano a la ciudadanía, y que, por tanto, deben poder ordenar y administrar una parte importante de los asuntos públicos.

Esa concepción de la CEAL constituye una base sobre la cual debería superarse la limitación del principio de la autonomía local a la teoría de la garantía institucional²⁷. Esto permitiría avanzar hacia un concepto de la autonomía local más acorde con otros ordenamientos jurídicos del ámbito europeo, y podría ser un pilar suficiente que permitiría desarrollar una atribución competencial y organizativa más proclives a garantizar los principios de subsidiariedad y descentralización, en favor de los municipios.

Por otro lado, la organización local debe adaptarse, al igual que todos los poderes del Estado, al principio democrático y a las previsiones que la constitución contiene tanto su parte orgánica como en su parte dogmática.

²⁵ Sentencia de Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 4º).

²⁶ Sobre la CEAL *vid.*, entre otros, los trabajos de: LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid: Iustel, 2007; CAAMAÑO DOMINGUEZ, F., *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003; ORTEGA ALVAREZ, L., *La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259 (1993), pp. 475-498.

²⁷ RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J. M., *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Barcelona: Bayer Hnos., 1996.

2.2. El desarrollo del principio de autonomía local por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)

La LRBRL supuso la adaptación del régimen local al sistema constitucional, siendo el soporte normativo y el cauce de desarrollo del principio de autonomía local²⁸, por lo que integra el bloque de constitucionalidad²⁹.

A partir de esta norma se establecerá un régimen local bifronte que, por un lado, queda regulado, en sus aspectos básicos, por la normativa Estatal, encarnada en la LRBRL, y, por otro lado, tiene un alto grado de interiorización autonómica, ya que son las Comunidades Autónomas las que desarrollan sus propios regímenes locales.

En cuanto a la configuración del municipio, la LRBRL evoluciona de un concepto natural de municipio a una concepción legal del mismo, situándolo en una posición central dentro de la organización territorial, ya que lo configura como la entidad local básica de dicha organización territorial.

Al mismo tiempo, la LRBRL otorga al municipio una importante función desde el punto del funcionamiento del Estado democrático, ya que lo define como cauce inmediato de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, a la cual se le reconoce personalidad jurídica propia para satisfacer los intereses de la colectividad local.

De lo anterior se desprende el carácter bifronte de municipio, que es, por un lado, un instrumento fundamental de participación pública en el sistema democrático, y, por el otro, la entidad territorial básica de la organización del Estado.

III. EL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA EN EL MARCO DE LA LORAFNA Y SU DESARROLLO EN LA LEY FORAL 6/1990, DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA

3.1. El régimen local en la LORAFNA

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) apenas presta atención al régimen local. Ni lo hizo en su redacción original, ni lo hizo en sus posteriores modificaciones³⁰.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 37^º).

²⁹ SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2009, pp. 44-49.

³⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^ª. (dir.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, p. 23.

La más importante modificación de la LORAFNA se acometió en 2010, en un momento en el que se habían producido importantes reformas en los Estatutos Autonómicos y se estaba produciendo la interiorización de la administración local en los Estatutos de Autonomía³¹. Sin embargo, la reforma del Amejoramiento del año 2010 pasó por alto todo esto, y apenas se quedó en reformar algunas mínimas cuestiones, en comparación con reformas estatutarias que se acometieron en otras CCAA.

Aproximadamente, la mitad de las Comunidades Autónomas recogen en sus respectivos Estatutos de Autonomía, con mayor o menor amplitud, disposiciones que sientan las bases de la organización territorial local en su respectiva Comunidad Autónoma³². En la mayoría de los casos, incluso se formula el principio de subsidiariedad y en varios Estatutos de Autonomía se especifican las competencias de las entidades locales, más allá de las reconocidas en la LRBRL.

En la reforma de 2010 Navarra perdió una oportunidad para actualizar y modernizar la base estatutaria de su régimen foral, asentándolo sobre unos principios acordes con la CEAL, como podría ser el reconocimiento del principio de subsidiariedad; ampliando las competencias locales, sin perjuicio de las ya reconocidas en la LRBRL por remisión de la LFAL; o consolidando determinadas tipologías de entidades locales en la propia LORAFNA.

La LORAFNA se refiere al régimen local principalmente en el artículo 46, en el cual se reconoce la competencia exclusiva de Navarra sobre la materia, competencia de se instituye como «histórica», con expreso reconocimiento de las facultades que ejercía Navarra en la etapa preconstitucional, y remitiéndose a la Ley Paccionada de 1841 y al RDL Paccionado de 1925.

El Amejoramiento del Fuero no define el alcance material de la competencia foral sobre su régimen local, sino que se remite a las facultades que ya ejercía con anterioridad al marco constitucional.

Por otro lado, atribuye a la Diputación Foral el control de legalidad y el control de interés general de los actos de las entidades locales de Navarra.

³¹ Sobre el proceso de interiorización autonómico del régimen local, VELASCO CABALLERO, F., L. ORTEGA ÁLVAREZ y T. FONT I LLOVET, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. También VELASCO CABALLERO, F., *Reforma de los estatutos de autonomía y reforma de las bases del régimen local*. En R. PARADA VÁZQUEZ y J. A. FUENTETAJA PASTOR (dirs.), *Reforma y retos de la administración local*, Barcelona: Marcial Pons, 2007, pp. 135-150.

³² Entre las CCAA que han interiorizado el régimen local en sus Estatutos de Autonomía, podemos citar, en un primer grupo, a Catalunya, Andalucía, Aragón y Extremadura. Un segundo grupo, con una interiorización de menor intensidad es el compuesto por la Comunitat Valenciana y las Islas Canarias.

Finalmente reconoce a los municipios navarros, al menos, el mismo nivel de autonomía que el que disfruten los del régimen común.

El artículo 46 de la LORAFNA debe ser interpretado, además, a la luz de la Disposición adicional primera de la Constitución, por la cual se confirman los derechos históricos de los territorios forales, así como a la luz de la Disposición derogatoria CE, cuando deroga la Ley de Confirmación de Fueros de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia, pero omite mencionar a Navarra, por lo que confirma su vigencia en el caso de la Comunidad Foral. De esta Ley de Confirmación de Fueros se deriva, como es sabido, la Ley Paccionada de 1841. La vigencia de ambas normas se confirma en el punto primero de la Disposición Final Única de la LORAFNA «en lo que no se opongan» a la misma.

Con base en lo anterior, Navarra ha desarrollado un régimen local propio y privativo, que se sustenta sobre una competencia de naturaleza histórica o foral, la cual es mayor que las competencias en materia de administración local de otras Comunidades Autónomas. De esta manera, la competencia foral sobre el régimen local se corresponde con aquellas facultades que ya ejercía Navarra con anterioridad a la Constitución de 1978, y que se desarrollaron en las 16 bases del RDL Paccionado de 1925 y en el RAMN de 1928.

Como hemos visto, este conjunto normativo desarrollaba un corpus completo del régimen local, en el que, con excepción de Libro 1º del Estatuto Municipal de 1924, y de la organización y elección de los Ayuntamientos, establecía una normativa completa de las materias que en aquel momento correspondían al ámbito local.

3.2. El desarrollo de la competencia foral sobre régimen local y la asunción de los principios constitucionales a través de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra

3.2.1. La institucionalización local de Navarra en la época previa a 1990

El marco competencial establecido por la LORAFNA en materia de régimen local se desarrolló a través de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Hasta entonces, estuvo vigente el RAMN de 1928. Aunque, desde 1979, la elección de los miembros de las entidades locales se realizaba por sufragio universal³³.

³³ A partir de la aprobación la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General, las elecciones locales se regulan por esta norma.

No obstante, el RAMN incorporó una serie de modificaciones para adaptarlo y hacerlo aplicable al nuevo marco constitucional recién estrenado³⁴.

Estas modificaciones resultaron necesarias para la institucionalización local de Navarra, y, especialmente, del municipio.

El paso fundamental consistió en que las entidades locales dejaron de ser entes administrativos de segundo grado, subordinados y sometidos a la tutela y al control directo e indirecto de la Diputación Foral, a ser entes mayores de edad, con un reconocimiento pleno del principio de autonomía³⁵.

3.2.1.1. *La suspensión de las Juntas de quincena y veintena: un paso necesario para la democratización de los Ayuntamientos.*

Por Acuerdo del Parlamento Foral de 4 de julio de 1979 se suspendieron las funciones de las Juntas de quincena y veintena y se dispuso la sustitución en las funciones atribuidas a las mismas por los Ayuntamientos, mediante acuerdos de mayoría de dos tercios, lo cual generaba no pocos problemas de gestión en algunos municipios en los que no era posible alcanzar esa mayoría³⁶. Ha de tenerse en cuenta que algunas de las competencias de las Juntas eran, precisamente, en materia económica y presupuestaria.

Posteriormente, la Ley Foral 4/1984, de 2 de febrero, sobre adopción de acuerdos por las Corporaciones locales de Navarra modificó la mayoría establecida para los acuerdos en los cuales se requería la intervención de las suspendidas Juntas de quincena y veintena, pasando a exigirse una mayoría absoluta de miembros legales o, en su caso, la mayoría cualificada exigida. Esa modificación, aunque no acabó definitivamente con las Juntas, facilitaba la adopción de acuerdos en aquellas materias en las que se requería su intervención.

Por otro lado, en mismo Acuerdo del Parlamento Foral de 4 de julio de 1979 aprobó las normas para la democratización de las Juntas Vecinales de los Concejos, que, en este caso, tenían funciones ejecutivas para la administración de los Concejos, a diferencia de las Juntas de los Ayuntamientos.

³⁴ LOPERENA ROTA, D., Los ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Problemática General, *Cuadernos de la Sección Derecho de Eusko Ikaskuntza*, 10 (1995), pp. 85-123, vid. p. 108.

³⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a., La administración local de Navarra: nuevos retos en el siglo XXI. En AAVV, *Presente y futuro del Régimen Foral de Navarra. Jornadas Conmemorativas del XX Aniversario del Amejoramiento de Fuero*, Cizur Mayor: Aranzadi-Thomson-Gobierno de Navarra, 2003, pp.113.

³⁶ LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, pp. 210 y ss.

La suspensión de las Juntas de Quincena y Veintena supuso un paso necesario para la democratización de los Ayuntamientos, que, en ese momento ya contaban con corporaciones elegidas por sufragio universal, libre, secreto y directo.

3.2.1.2. El sistema de control de los actos de las entidades locales: de instrumento de tutela a institución de garantía

Como consecuencia de la aprobación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 2/1986, de 20 de abril, de la legalidad y control de interés general de las actuaciones de las entidades locales de Navarra.

Esta norma supuso un importante paso para la efectividad del principio de autonomía local, pues eliminó, en gran medida la tutela de la Diputación respecto de las entidades locales.

Por un lado, regularía el sistema de recursos en vía administrativa de los particulares ante los actos de las entidades locales de Navarra, estableciendo, de una parte, los recursos de la normativa general, y, de otra, el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra³⁷, que va a evolucionar de ser un instrumento tutelar con respecto a la actividad de las entidades locales, a ser un medio de garantía y defensa de los particulares ante la administración local. Así, un medio de control y tutela de la actividad de los entes locales, contrario al ejercicio del principio de autonomía local, se convierte en un instrumento de impugnación ágil, gratuito, y que no requiere intervención letrada, es decir un nuevo medio de defensa de los derechos de los administrados ante la administración local, compatible, además, con la posterior vía ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otro lado, estableció las normas para el control de legalidad y el control de interés general del Gobierno de Navarra, previendo unos supuestos tasados en los que puede ejercerlo, y, por tanto, limitando el control tutelar que la Diputación Foral ejercía en el sistema anterior.

³⁷ Para un análisis de la evolución histórica de la autonomía local a través del control de los actos de la administración local, *vid.* JIMENO ARANGUREN, R., *Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la administración local: evolución histórica en Navarra, Ius Fugit*, 16 (2009-2010), pp. 357-388, así como monografía IZU BELLOSO, M., *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.

3.2.1.3. *Haciendas locales: modificación para garantizar la solvencia económica de las entidades locales de Navarra*

En materia de Haciendas Locales el sistema de financiación local ha ido transformándose progresivamente. En primer lugar, se aprobó la Norma sobre medidas urgentes de financiación de ayuntamientos y concejos, de 1980.

Posteriormente, la Norma de reforma de las haciendas locales de 2 de julio de 1981 por el Parlamento Foral, derogó las previsiones hacendísticas del RAMN y asimiló la regulación en cuanto a ingresos municipales a las normas comunes. Así, se establecieron los principios de imposición y legalidad, y definieron los tipos de recursos de las entidades locales, y se regularon los instrumentos para la participación de las entidades locales de Navarra en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra y del Estado³⁸.

Dos años más tarde se aprobó la Ley Foral 3/1983, de 7 de enero, sobre financiación de deudas de las Corporaciones Locales al 31 de diciembre de 1981, que permitía a los ayuntamientos y concejos formular y aprobar presupuestos extraordinarios para liquidar deudas asumidas o legalmente devengadas en el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 1979 y el 31 de diciembre de 1981.

Más adelante, la Ley Foral 7/1985, de 30 de abril, sobre medidas de saneamiento de las haciendas de las entidades locales de Navarra, previó la concertación de convenios entre el Gobierno de Navarra y las entidades financieras con el fin de que las entidades locales que habían incurrido en una situación de déficit pudieran acceder a créditos bancarios en condiciones favorables.

Se trató de una serie de medidas que eran necesaria para hacer frente a la complicada situación económica de las entidades locales de Navarra, que, en ese momento, carecían de recursos económicos, y precisaban acceder a medios de financiación.

Finalmente, el sistema de financiación local se estableció a través de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las haciendas locales de Navarra. La participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra se articula a través del Plan de Inversiones Locales, que se regula a través de la Ley Foral 2/2020, de 23 de enero, por la que se prolonga la vigencia y se modifica la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del plan de inversiones locales 2017-2019 y del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra, regulada en la Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero,

³⁸ ALLI ARANGUREN, J.-C., Historia y fuentes del Derecho local de Navarra. En RAZQUIN LIZARRAGA, M.M^a., *Derecho local de Navarra*, Pamplona: INAP-Gobierno de Navarra, 2005, p. 80.

de por la que se establece la cuantía y reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes y otras ayudas para el año 2020.

Con fecha 17 de marzo de 2022 el Pleno del Parlamento de Navarra dio luz verde a una importante reforma de la financiación local, mediante la aprobación de la Ley Foral 5/2022, de 22 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 6/2022, de 22 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, la Ley Foral 7/2022, de 22 de marzo, por la que se establece la distribución y reparto del fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes, y la Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, reguladora del Plan de Inversiones Locales³⁹. Este último introduce importantes novedades en el sistema de reparto del fondo, ya que modifica la fórmula de reparto y sustituye la Carta de Capitalidad de Pamplona por una «dotación», introduciendo nuevos criterios de distribución que favorecen a zonas rurales y periféricas.

Con todo, el sistema de financiación local se caracteriza por el importante peso que tienen los ingresos provenientes de transferencias de administraciones superiores, fundamentalmente del Gobierno de Navarra a través del Plan de Inversiones Locales (PIL) y del fondo de participación en tributos. Al mismo tiempo, los ingresos propios que generan los municipios, como impuestos, tasas, precios públicos y los que se derivan de la gestión patrimonial son, por lo general, escasos para que los municipios hagan frente por sí mismos a las obligaciones de la entidad. Para garantizar la prestación de servicios y la realización de inversiones, precisan de ingresos externos⁴⁰.

Esto hace que financieramente las entidades locales de Navarra presenten un grado de dependencia considerable respecto del Gobierno de Navarra. Las últimas reformas de 2022, si bien son importantes, únicamente acometen la forma de distribuir el fondo de participación y los criterios de asignación del PIL, pero no modifican la estructura general de ingresos.

3.2.1.4. Normas en materia de empleados públicos

En materia de empleados públicos, se dictaron normas para la homologación de todas las personas empleadas públicas de las administraciones públicas

³⁹ Publicadas en el Boletín Oficial de Navarra nº 66 de 1 de abril de 2022.

⁴⁰ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe sobre el Sector Público Local 2019*, diciembre de 2021.

de Navarra. La homologación salarial se aprobó en una Norma del Parlamento foral de 22 de mayo de 1979; y la Ley foral 13/83, de 30 de marzo, sobre el estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra establecería una regulación homogénea.

3.2.2. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra

La Ley Foral de la Administración Local de Navarra (LFAL), recopiló, codificó y desarrolló las modificaciones que se realizaron en la etapa inmediatamente anterior, por medio de las que se sentaron las bases de la democratización y de la actual institucionalización de los municipios navarros, adaptando el derecho local de Navarra al principio democrático y al principio de la autonomía local.

La LFAL nace como descendiente del RAMN, y, de hecho, así lo destaca su Preámbulo, aunque lo supera en rango normativo, siendo la LFAL la primera norma con rango de ley que regula el régimen local de Navarra⁴¹.

Su pretensión es la de recopilar todas aquellas cuestiones que se entienden propias del régimen local de Navarra⁴². Muestra de ello es su amplio articulado, que, a través de 384 artículos contiene una regulación completa del régimen local. Así, trata la organización y administración de las entidades locales (Título I), las relaciones interadministrativas (Título II), el régimen de funcionamiento de las entidades locales (Título III), la información y participación ciudadanas (Título IV), bienes (Título V), actividades, servicios y obras (Título VI), personal (Título VII), haciendas locales (Título VIII), procedimiento y régimen jurídico e impugnación y control de las actuaciones de las entidades locales (Título IX), y comarcas (Título X).

La principal aportación general de la LFAL es la de adaptar el régimen local de Navarra a los principios constitucionales del régimen local, incorporando el principio democrático y el principio de autonomía local. Al mismo tiempo, desarrolla la competencia histórica reconocida en el artículo 46 de la LORAFNA.

Para ello, establece un régimen local basado en los principios de autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución por ésta de la confianza de los ciudadanos (artículo 1).

⁴¹ ALLI ARANGUREN, J.-C., Historia y fuentes del Derecho local de Navarra, p. 74.

⁴² RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^ª., Marco constitucional y foral del Derecho local. En *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, p. 28.

3.3. Las entidades locales de Navarra

La LFAL reconoce, como entidades locales de Navarra, por un lado, al municipio, que ocupa el lugar preeminente, como entidad básica de la organización territorial, que tiene reconocida una autonomía local de garantía constitucional⁴³.

Además del municipio, en el artículo 3 se crean otros tipos de entidades locales a los que se les reconoce una autonomía local de segundo grado y a las que se les reconoce personalidad jurídica para la gestión de sus intereses. La última reforma operada por la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra, incorporó a la Comarca como entidad local de Navarra.

Así, además de al municipio, se reconoce como entidades locales de Navarra a las siguientes:

- a) Las comarcas.
- b) Los concejos.
- c) Las entidades locales de carácter histórico, entre las que se reconoce a la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar, la Unión de Aralar y el resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de esta ley foral.
- d) Las mancomunidades de ayuntamientos.
- e) Las mancomunidades de planificación general.

El diseño de la planta local de Navarra parte, por tanto, de la existencia de una entidad básica que es el municipio, y queda condicionada por la tipología de municipio que hay en Navarra, y que se caracteriza, en términos generales, por la proliferación de municipios de poca entidad poblacional, sobre todo en zonas rurales como la zona de los valles pirenaicos, en Zangotzaldea, así como en los valles de Lizarraldea, como es el caso de Deierri o las Amescoas.

La respuesta a dicha situación se ha articulado tradicionalmente a través de fórmulas instrumentales de cooperación intermunicipal, es decir, por medio de la creación de mancomunidades de diverso objeto. A partir de la reforma de la Ley Foral 4/2019 se ha tratado de racionalizar la situación de las entidades de cooperación intermunicipal mediante la distribución del territorio en comarcas.

⁴³ Sobre las entidades locales de Navarra, *vid.*, RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización, en RAZQUIN LIZARRAGA M.M. y ENERIZ OLAECHEA, F.J., (coords.), *Derecho local de Navarra, cit.*, pp. 102-189.

Por otro lado, en Navarra se da el fenómeno de los denominados «municipios compuestos», es decir, aquellos que están conformados por más de un núcleo de población. La institucionalización de la gestión de esos núcleos de población que no tienen ayuntamiento propio se ha realizado a través de la figura del concejo, que tuvo una gran relevancia en el RAMN que posteriormente se reconfiguró como entidad local menor en la LFAL, como más adelante se analiza.

Finalmente, el diseño de la planta local de Navarra integra entre sus entidades locales a agrupaciones de naturaleza tradicional que presentan importantes raíces históricas.

3.3.1. El Municipio en la Ley Foral de Administración Local

3.3.1.1. Concepción legal y entidad básica

La LFAL asume la concepción legal del municipio de la LRBRL. El municipio ya no es una asociación natural de personas y bienes, como en el Estatuto Municipal de 1924, sino que se concibe como la entidad local básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación en los asuntos públicos, asumiendo ese doble papel, y constituyendo una entidad territorial de carácter primario.

De este modo, la LFAL asume un concepto legal del municipio, frente a la concepción naturalista de mismo.

Siguiendo el modelo de la LRBRL, la LFAL reconoce al municipio como la entidad básica de la organización territorial de Navarra. En consecuencia, este debe asumir un papel central y preponderante en el diseño del sistema local navarro. Al ser la entidad básica, debe permanecer en el centro del sistema institucional local, y, por tanto, es el municipio el que asume un papel preminente en cuanto a su naturaleza jurídica, su garantía institucional, sus competencias y fuentes de financiación y las potestades administrativas y actividades administrativas que puede desarrollar.

Sin embargo, la realidad de la fragmentación, la atomización y el minifundismo de la planta municipal ha sido una de las causas por las cuales el municipio no acaba de desarrollar su papel de entidad básica en el sistema de organización administrativa e institucional de Navarra⁴⁴. En efecto, la existencia de un gran número de municipios (272), de pequeño tamaño, en un territorio

⁴⁴ ROMEO RUIZ, A., *La reordenación de la planta de gobierno local de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2016.

de poco más de 10.200 km², y con una población de 661.023 habitantes⁴⁵, ha generado un alto grado de dependencia de estos municipios respecto de la administración foral, y ha llevado a la creación de mancomunidades para la gestión de importantes competencias municipales.

Pese a ello, esa realidad, junto con otros factores, repercute en los servicios que se ofrecen a la población de las diferentes zonas de Navarra, generándose importantes diferencias en cuanto al principio de igualdad de oportunidades y creando problemas en relación con el equilibrio territorial, en cuanto a la prestación de servicios públicos locales.

Esta situación ha sido puesta de manifiesto por la Cámara de Comptos en sucesivos informes de fiscalización del sector público local de Navarra. Así el último de dichos informes, relativo al ejercicio 2019, alertaba de los siguientes datos:

«El 69 por ciento de los municipios de Navarra (189 municipios) tiene menos de 1.000 habitantes y representan en conjunto el ocho por ciento de la población. Asimismo, Pamplona y los once ayuntamientos superiores a 10.000 habitantes, suponen el 58 por ciento de la población navarra».

A continuación, advierte de que esta situación estructural dificulta la prestación de servicios con «eficiencia, economía, eficacia y calidad»⁴⁶.

3.3.1.2. Organización y competencias: regulación por remisión al marco estatal

La LFAL se remite a la regulación común de la LRBRL para dos aspectos fundamentales que determinan la institucionalización del municipio: la organización y las competencias.

En cuanto a la organización, la LFAL, en su artículo 8, contiene una remisión al régimen básico de la LRBRL, aunque reconoce la excepción del municipio del Noble Valle y Universidad del Baztan, que mantiene su sistema histórico de organización.

Otra particularidad es el reconocimiento del régimen de *batzarre* o conejo abierto para aquellos municipios que cuenten con una población inferior a los cien habitantes.

⁴⁵ Datos de Instituto Navarro de Estadística-NASTAT, accesibles en el siguiente enlace:http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Economia+y+Hacienda/Organigrama/Estructura+Organica/Instituto+Estadistica/NotasPrensa/Padron+Continuo+de+Habitantes.htm

⁴⁶ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe de fiscalización de sector público local de Navarra, 2019*, publicado el 22 de diciembre de 2022, y accesible en la página web de la institución, www.camaradecomptos.navarra.es.

Asimismo, el artículo 9 LFAL prevé que a la ciudad de Pamplona-Iruñea se le aplique el régimen de grandes ciudades, del título X de la LRBRL, aunque con algunas peculiaridades establecidas en la disposición adicional decimosexta LFAL.

En cuanto a las competencias, la LFAL reconoce, al menos, las que les sean reconocidas a los municipios de régimen común en la LRBRL y otras leyes sectoriales. De este modo, el legislador foral ha previsto, en palabras de Demetrio Loperena, un «reenvío recepticio» a la legislación estatal⁴⁷.

De esta manera, las competencias de los municipios de Navarra quedan modificadas cada vez que cambia el régimen común estatal de competencias locales. No obstante, ese marco de atribuciones locales puede ser mejorado por el legislador foral, que podrá reconocer competencias a los municipios en aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Foral de Navarra.

Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 5 LFAL contiene un mandato al legislador foral para que reconozca competencias a las entidades locales en las diferentes leyes sectoriales que apruebe, y que habrán de ser ejercidas en régimen de plena autonomía, y conforme a lo establecido en el artículo 46.3 LORAFNA.

Por tanto, Navarra tiene un amplio margen de actuación a la hora de fijar las competencias de sus entidades locales, puesto que, debido a su amplia competencia sobre la materia, podría reconocer un elenco de atribuciones más amplio que las reconocidas en la LRBRL. No obstante, y, a pesar de que se ha optado por esa autolimitación, en forma de remisión automática al régimen básico del Estado, incluso puede ampliar el marco competencial local, a partir de reconocimiento de facultades en materias de competencia de Navarra.

Sin embargo, llama la atención la escasa innovación del legislador navarro en este aspecto, ya que, a pesar de sus amplias posibilidades, se ha limitado a remitirse al sistema competencial fijado por la LRBRL.

3.3.2. *Los concejos*

La LFAL ha mantenido la figura del concejo, respetando su origen histórico como figura característica de su régimen local, pero reconfigurando su naturaleza jurídica y su posición en el sistema de organización local⁴⁸.

⁴⁷ LOPERENA ROTA, D., Las entidades locales de Navarra: clases y competencias. En RAZQUIN LIZARRAGA, M. (dir.), *Derecho local de Navarra*, Madrid: Iustel, pp. 61-86, vid. p. 63.

⁴⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a., Los concejos y su régimen jurídico. Los concejos en Navarra. En AAVV, *Jornadas: El concejo alavés en el siglo XXI- Asociación de concejos de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Arabako Biltzar Nagusiak-Juntas Generales de Álava, 2002, pp. 40-77.

Si el RAMN situaba a los concejos en una posición muy similar al municipio, la LFAL los dota de un papel subordinado y contingente respecto del municipio, al ser este el ente básico en torno al cual se articula la organización local.

De esta manera, la LFAL, que sigue el modelo de la LRBRL, configura, en sus artículos 37 a 44, a los concejos como entidades locales de carácter inferior al municipio, que desarrolla más bien como una forma de auto organización de los núcleos de población diferenciados que forman parte de un mismo municipio.

Esto último se advierte en las funciones que la LFAL les atribuye, y que están directamente ligadas a la conservación y mantenimiento del núcleo de población, y la administración de sus bienes⁴⁹.

La Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la administración local de Navarra introdujo algunas modificaciones en el ámbito organizativo y reforzó la figura del concejo en cuanto a su capacidad de participación en la toma de acuerdos municipales que pudieran afectarle.

3.3.3. *Las mancomunidades de municipios*⁵⁰

Las mancomunidades son producto del derecho de asociación de los municipios, que forma parte del principio de autonomía local, tal y como se reconoce el artículo 10 de la CEAL.

La LFAL, que las regula en sus artículos 47 a 52, no difiere mucho de la LRBRL en cuanto a la configuración de las mancomunidades. Su principal nota característica es el principio de voluntad de los municipios para formarlas y para poner en común la prestación de servicios públicos locales. Son entidades funcionales para la cooperación intermunicipal y prestación de servicios públicos.

Por su fácil creación, han tenido gran importancia para posibilitar la prestación de servicios como los servicios sociales de base, el tratamiento de residuos, el abastecimiento y tratamiento del ciclo del agua, el transporte, servicios deportivos, y otros servicios que, dadas las exiguas dimensiones de la mayoría

⁴⁹ En concreto, el artículo 39 LFAL reconoce las siguientes competencias: a) La administración y conservación de su patrimonio, así como la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización. b) La conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales de su término y de los demás bienes de uso y de servicio públicos de interés exclusivo del Concejo. c) El otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento. d) Limpieza viaria. e) Alumbrado público. f) Conservación y mantenimiento de cementerios. g) Archivo concejil. h) Fiestas locales.

⁵⁰ ROMEO RUIZ, A., *La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra*, pp. 153-156.

de los municipios navarros no hubieran podido prestarlos por sí mismos, por lo que se han gestionado por medio de mancomunidades. Sin embargo, no han servido para que los municipios, por sí mismos, adquieran mayores tasas de autonomía local.

La reforma de 2019 incorporó las Mancomunidades de Planificación General, una figura recuperada del RAMN. Se suman a los consorcios, y responden a una naturaleza de administración corporativa de carácter público, junto con los consorcios, aunque estos últimos pueden adquirir un carácter público-privado.

Las entidades locales navarras y la Administración de la Comunidad Foral podrán constituirse en mancomunidades de planificación general para la coordinación de la prestación de servicios de competencia local en los que la legislación aplicable atribuya a aquélla dicha función de forma necesaria. (art. 213.1 LFAL).

Se prevé que estén formadas por municipios de menos de 20000 habitantes (aunque los de mayor población podrían solicitar unirse), las Comarcas y por el propio Gobierno de Navarra. Además, se contempla la posibilidad de que se les reconozcan competencias en materia de gestión y recaudación tributaria en función de los servicios que vaya a prestar.

3.3.4. Las comarcas

La Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra, introdujo la comarca, como principal entidad local de Navarra, sin perjuicio de la naturaleza básica del municipio. Mediante el reconocimiento de este tipo de entidad local de naturaleza supraterritorial, que no encuentra precedentes en Navarra, el legislador foral ha pretendido poner solución a los problemas que genera la realidad de una planta local atomizada, compuesta por un al número de municipios y de otras entidades locales, de pequeñas dimensiones, que encuentran dificultades para la prestación de servicios públicos en condiciones de igualdad en las diferentes zonas de Navarra.

3.3.5. Las agrupaciones tradicionales

Por último, la LFAL reconoce entre las entidades locales a determinadas agrupaciones de tradición histórica.

En concreto, el artículo 3.1 c) LFAL reconoce como entidades locales de Navarra a la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar, la Unión de Aralar y el resto de corporaciones de carácter tradicional

titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de la ley foral.

Estas se regulan por el artículo 45 LFAL y por lo dispuesto en sus correspondientes reglamentos y ordenanzas.

Se trata de entidades de naturaleza supramunicipal, que responden a fórmulas conjuntas de organización con raíces históricas, y cuyo objeto es, comúnmente, la gestión, explotación y disfrute de pastos, montes, facerías, comunales y otros tipos de bienes de uso conjunto. Se trata, más bien, de una representación de comunidades de vecinos en torno a bienes de uso y disfrute común⁵¹.

IV. LA COMARCALIZACIÓN DE NAVARRA Y LA LEY FORAL 4/2019, DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA

4.1. Los fines de la reforma del régimen local de Navarra de 2019

La reforma más importante que ha experimentado la LFAL desde su aprobación en 1990 ha sido la operada por la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la administración local de Navarra (LFRALN).

Dicha norma surge tras un importante debate y un proceso de participación, liderado por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, en el que tomaron parte entidades locales y expertos en la materia. Por su parte, la FNMC también desarrolló un proceso participativo con las entidades locales.

La LFRALN surge de la necesidad de dar solución a los problemas del mapa local de Navarra. Y lo hace a través de la comarcalización del territorio.

Desde el preámbulo se deja de manifiesto el objetivo de la Ley Foral. De esta manera, la exposición de motivos de la Ley Foral nos habla de aportar «claridad en la distribución competencial», establecer una «nueva planta local que regule la excesiva y en algunos casos inoperante proliferación de entidades supramunicipales», y de implantar «un nuevo sistema de financiación». Al mismo tiempo se afirma que los principios que se busca garantizar son los de «suficiencia financiera», «sostenibilidad presupuestaria», «solidaridad», «autonomía local» y «equilibrio territorial».

Con todo, la mayor aportación que contiene la Ley Foral 4/2019, es la creación de las Comarcas, como entidades territoriales supramunicipales. Una

⁵¹ SERRANO AZCONA, A., F. PURAS GIL y M^a. RAZQUIN LIZARRAGA, (dirs.) *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, p. 159.

figura sobre la que no existen precedentes en Navarra, y que tiene escasa implantación en otras Comunidades Autónomas⁵².

4.2. La comarca en la LFAL: concepto y naturaleza jurídica

La LFRALN introduce distintas modificaciones en la LFAL, pero la principal es que suma a la Comarca como entidad local de Navarra. Debe tenerse en cuenta que la existencia de comarcas no está prevista en la LORAFNA, como sí ocurre en otras Comunidades Autónomas.

El artículo 352.2 define las comarcas de la siguiente manera «Las comarcas son entidades locales territoriales, de carácter supramunicipal, que tienen personalidad jurídica propia y gozan de capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines».

Destaca, de esta manera su naturaleza de entidad local territorial, lo que los dota de una naturaleza política y su posición supramunicipal, que las sitúa fuera de las fórmulas de cooperación intermunicipal, y, en una posición preeminente con respecto de los municipios que la forman.

Mediante las comarcas se pretende crear una entidad intermedia, entre el Gobierno de Navarra y los municipios, que asuma el papel que hasta ahora desempeñaban las mancomunidades, para, de esa manera, garantizar la prestación de servicios en todo el territorio, de manera igual, y dando apoyo a los municipios. Sin embargo, al contrario de las mancomunidades (entidades funcionales de naturaleza intermunicipal), la comarca se desarrolla como una entidad territorial de naturaleza supramunicipal. Mientras la mancomunidad es un ente corporativo, en el que los municipios cooperan para prestar determinados servicios, pero que respeta la posición institucional del municipio. Las comarcas son entidades de naturaleza político-territorial, que asumen una posición supramunicipal, situándose, políticamente, por encima de los municipios. Las comarcas sustituyen a las actuales mancomunidades, por lo que ley foral prevé disposiciones para la subrogación de sus empleados por parte de la Comarca.

El objetivo de esta reforma va más allá de la naturaleza jurídica de la entidad, y está basada en la garantía del principio de equilibrio territorial en la prestación de servicios públicos. De esta manera, el preámbulo de la ley foral destaca, no sin ambición, que, tras con la comarcalización se pretende pasar de

⁵² Las únicas Comunidades Autónomas cuya organización local cuenta con una comarcalización completa son Cataluña y Aragón, a parte de la Comarca de El Bierzo en Castilla y León. No obstante, otras Comunidades Autónomas han previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía la creación de Comarcas, aunque nunca las han desarrollado.

una visión sectorial en la prestación de servicios a través de mancomunidades de municipios, a una visión territorial del planeamiento de dichos servicios.

Además, la exposición de motivos de la ley considera que la división del territorio en comarcas va a permitir aumentar la gestión directa de servicios públicos, reduciendo «el recurso al sector privado», en aquellos servicios que «un municipio no puede realizar ni prestar por sí mismo y que, por tanto, hasta la fecha vienen siendo prestados mediante una contratación externa con sujetos o entidades privadas».

La Ley Foral 20/2019 prevé una división comarcal de todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, de manera que todo el territorio quede dividido en comarcas y cada municipio pertenezca a una comarca. Para ello, propone la creación de 12 comarcas, cuya delimitación está basada en las subzonas de la Estrategia Territorial de Navarra⁵³, con algunos elementos correctores que tratan de lograr cierto equilibrio poblacional entre comarcas.

En todo caso, la configuración definitiva de las comarcas tendrá en cuenta a los municipios, ya que está previsto que estos puedan proponer una delimitación diferente a la prevista en la ley foral.

4.3. El procedimiento para la creación de las comarcas y su organización

El proceso para la creación de comarcas está regulado en el artículo 357 LFAL. Cada comarca debe crearse a través de ley foral de mayoría absoluta. Para ello debe seguirse un procedimiento que se basa en los principios de audiencia y participación de los ayuntamientos afectados, y de otras entidades locales supra-municipales que hayan de integrarla, en referencia a las mancomunidades.

La iniciativa para la creación puede partir de un tercio de los ayuntamientos de la comarca, o, en su caso, de uno o varios ayuntamientos que sumen, al menos, la mitad de la población comarcal.

El artículo 357.2 prevé que, si transcurridos 18 meses desde la entrada en vigor de la Ley Foral 4/2019, no se hubieran iniciado los procesos de creación de comarcas, será el Gobierno de Navarra quien ejercerá la iniciativa de acuerdo con el mapa comarca previsto en la ley foral. Esta previsión, por el momento, no se ha llevado a efecto.

La creación de cada comarca requiere una amplia mayoría política a nivel local, y también a nivel parlamentario, lo que ha imposibilitado la puesta en marcha del proceso comarcalizador.

⁵³ La Estrategia Territorial de Navarra y su desarrollo puede consultarse en la siguiente dirección: <https://etn.nasuvinsa.es/>

En cuanto a la organización, las comarcas se estructuran en un órgano de presidencia y en una asamblea. Lo más novedoso es el sistema mixto de organización de la comarca, que comprende vocales designados por los ayuntamientos, y otros se designan de manera proporcional por las candidaturas electorales, partidos, coaliciones o federaciones de partidos políticos o agrupaciones de electores, según el número de votos que hubieran obtenido en las elecciones locales.

4.4. Competencias y potestades de las Comarcas

El artículo 352.3 LFAL establece que las comarcas ejercerán sus competencias en el ámbito supramunicipal, y representarán a los intereses de la población de la comarca, de acuerdo con los principios de solidaridad y equilibrio territorial.

En el artículo 353 se les reconoce el ejercicio de las potestades administrativas relativas a los entes territoriales.

El artículo 361 les atribuye competencias en materias como los servicios sociales de atención primaria a escala supramunicipal; las redes de abastecimiento de agua en alta a escala supramunicipal; el tratamiento de residuos a escala supramunicipal; ordenación del territorio y urbanismo; o los servicios administrativos de secretaría e intervención.

A parte de las que les reconoce la LFAL se prevé la posibilidad de que el legislador les atribuya competencias en otras materias, a través de las leyes forales sectoriales.

4.5. Las dificultades para la materialización de la comarcalización

La Ley Foral 4/2019 ha planteado el proceso comarcalizador como la principal medida para tratar de solucionar los problemas de la planta del gobierno local de Navarra.

Sin embargo, este proceso no se ha desarrollado dado que la creación de comarcas requiere la concurrencia de un alto grado de acuerdo político tanto a nivel local, como a nivel parlamentario.

A nivel local, porque, por razones procedimentales, el ejercicio de la iniciativa exige que varios municipios se pongan de acuerdo en la creación de la comarca, y que, en el proceso de audiencia posterior, el resto de entidades no muestren una disconformidad radical con la creación de dicha comarca. Y por razones sociales y políticas, porque es complejo que una entidad nueva y sin precedentes como la comarca, se consolide sin contar con una clara mayoría social y política que la avale y la impulse en el ámbito local.

A nivel parlamentario, porque, como se ha mencionado, la creación de las comarcas exige la aprobación de una ley foral de mayoría absoluta. Y, al menos en el momento en el cual se ha elaborado este trabajo, no existe una mayoría suficiente en el Parlamento de Navarra para desarrollar el proceso comarcalizador. De hecho, a lo largo de la legislatura 2019-2023, únicamente se ha abordado la cuestión de la financiación local, pero lo referente a la planta del gobierno local y las soluciones frente al minifundismo municipal y las dificultades que éste genera, se han ido posponiendo.

Por tanto, las soluciones a los problemas que la actual planta local de Navarra genera, tendrán que esperar a que se elabore un nuevo planteamiento que sea capaz de concitar una mayoría que debe ser lo suficientemente amplia y estable, ya que la reforma de la administración local de Navarra es, en realidad, la reforma de la base de nuestro sistema institucional.

4.6. La reconfiguración del papel de los concejos

La LFRALN introduce algunas modificaciones en relación con los concejos. Por un lado, desde el punto de vista de la organización, se contempla la moción de censura de la persona que ostente la presidencia, y por cuya regulación el artículo 41.1.f) LFAL se remite a lo dispuesto en la LOREG en relación con la moción de censura de alcalde; por otro lado, se eleva a 6 el número de integrantes de la Junta Concejil en concejos con una población superior a los 1000 vecinos (art. 38.4 LFAL); y se les reconoce la facultad de organizar el *auzolan*, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de las haciendas locales de Navarra (art. 39.2 LFAL).

Por otro lado, en cuanto a sus relaciones con el Ayuntamiento, se crea un órgano de participación concejil, cuyo objeto es asegurar el derecho del concejo a participar en defensa de los intereses concejiles en el proceso de toma de decisiones y en el seguimiento la gestión del ayuntamiento (art. 39.4 LFAL).

En relación con el ejercicio de competencias, la LFRALN introduce un nuevo artículo 42 bis LFAL, en el que se contempla la creación de un sistema de relación entre el ayuntamiento y los concejos que posibilita la gestión compartida de competencias, en los casos en los que los recursos de concejo no le permitan a éste desarrollar por sí mismo las funciones mínimas que la ley le atribuye, de manera que el ayuntamiento se haría cargo de la gestión de dichas competencias, previo convenio. En caso de que el ayuntamiento no quisiera asumir la gestión de competencia del concejo, será la comarca la que asuma esa función.

En todo caso, se prevé que el convenio deberá recoger obligatoriamente que las decisiones sobre tasas, contribuciones especiales y, en general recursos

económicos, así como el destino de estos las adoptará el órgano de gestión del concejo, es decir, la Junta o el *batzarre*. Por otro lado, los contratos y los procedimientos administrativos y contables serán tramitados por el ayuntamiento.

V. REFLEXIÓN DE FUTURO

Desde la aprobación del Real Decreto Ley Paccionado de 1925 y el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928, hasta la Ley Foral 4/2019, el municipio navarro ha experimentado una evolución paralela a la acaecida con carácter general en el ámbito estatal.

Esa evolución está caracterizada por el reconocimiento del principio de autonomía local, la situación del municipio como entidad básica de la organización territorial, y por el principio democrático.

Sin embargo, aún hoy subyacen algunos caracteres del régimen local histórico de Navarra, como la falta de autonomía local efectiva de los municipios, y la subordinación práctica respecto del Gobierno de Navarra, que aún se produce, aunque cada vez en menor medida.

Respecto a lo primero, una de las causas principales de esa falta de autonomía local es la existencia de una planta local compuesta por un alto número de entidades locales de pequeñas dimensiones, donde hay una clara proliferación de los pequeños municipios.

Ello se traduce en una falta de capacidad suficiente para que se pueda prestar un nivel similar de servicios públicos locales en las diferentes zonas de Navarra. Lo cual afecta al principio de equilibrio territorial y, por lo tanto, también, al principio de igualdad de oportunidades de las personas que residen en zonas rurales.

Además, y unido a una atribución competencial poco clarificada, lo anterior dificulta que se puedan reconocer a los municipios nuevas competencias, y, en definitiva, mayores cotas de autonomía.

Por otro lado, esto afecta a los ritmos y a la adecuación necesaria a ámbitos de gestión administrativa que actualmente son esenciales, como contratación pública, la protección de datos, la administración electrónica, el uso de sistemas inteligencia artificial o la transparencia, pese al gran esfuerzo que, en este sentido, viene realizando el personal al servicio de las entidades locales de Navarra⁵⁴.

⁵⁴ La propia Cámara de Comptos ha advertido de que: «El sector público local está conformado por 702 entes locales: 272 municipios, 346 concejos, 62 mancomunidades y 22 agrupaciones de muni-

El minifundismo local provoca además que el Gobierno de Navarra tenga que seguir ejerciendo cierto papel tutelar respecto de las entidades locales, y fundamentalmente respecto de los pequeños municipios.

A esto último se unen instituciones de tutela que aún hoy perduran como el control de legalidad y oportunidad de los actos de las Entidades Locales por parte del Gobierno Navarra.

Frente a esta situación, las medidas que se han adoptado deben reconocerse infructuosas. Y, más precisamente, en el caso de la ambiciosa comarcalización de la Ley 4/2019 de reforma de la administración local de Navarra, ya que la falta de mayorías suficientes para su desarrollo ha hecho que sea una reforma encallada antes de zarpar.

Con todo, se hace urgente acometer una reforma del régimen local de Navarra que tenga por objeto garantizar la autonomía local, la prestación de servicios, el equilibrio territorial y la igualdad de oportunidades, con base en los principios de eficacia en la gestión administrativa.

Para ello, una medida consistiría en la modificación de la LORAFNA en la línea de los Estatutos de Autonomía más avanzados en materia de régimen local, introduciendo el principio de subsidiariedad, consolidando competencias municipales o replanteando el mapa de entidades locales de Navarra.

Por otro lado, es urgente buscar soluciones para la planta del gobierno local, adoptando medidas que sean lo suficientemente profundas para resultar eficaces, pero que, al mismo tiempo concite mayorías políticas amplias y estables para poderse desarrollar. Esas reformas podrían basarse en los siguientes principios:

- Garantía de autonomía local efectiva a los municipios.
- Reforzar al municipio en su función de entidad local básica de la organización territorial, y, por tanto, situando en el centro del sistema institucional local, como su figura principal.
- Racionalizar el ámbito organizativo intermunicipal, actualmente compuesto por mancomunidades, pero basándose en figuras preexistentes en Navarra y con experiencia en cuanto a su implantación. Es decir, buscando los efectos prácticos de una comarcalización de territorio, pero mediante la creación de entidades funcionales de naturaleza instrumental y de carácter

cipios. El 69 por ciento de los ayuntamientos navarros tienen menos de mil habitantes y esta reducida dimensión afecta a la prestación de los servicios en general y en particular a los de la AE». CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Administración Local. Implantación de la administración electrónica en los ayuntamientos de Navarra de 8.000 a 20.000 habitantes*, 2022.

intermunicipal, basándose, por ejemplo, en la figura de las mancomunidades de planificación general del RAMN, y descartando la creación de entidades políticas de naturaleza primaria y que crean un nuevo nivel de gobierno local, como la comarca.

- Garantizar el equilibrio territorial, la igualdad de oportunidades, y una prestación de servicios públicos eficaz.
- Garantizar la capacidad de los municipios para cumplir, conforme a los principios del artículo 103 CE, con las nuevas exigencias en materias tan importantes como la administración electrónica y el uso de tecnologías disruptivas en la prestación de servicios públicos locales, la protección de datos personales, la contratación pública o la transparencia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALDEA EGUILAZ, Raimundo, Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro. Derecho Público*, II, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959.

-*Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1971.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia tradición y principios, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 149-198.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, La adaptación de Estatuto Municipal de 1924 a las provincias Vasco-Navarras. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Commemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1975, pp. 683-706.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid: Iustel, 2007.

LOPERENA ROTA, Demetrio, Las entidades locales de Navarra: clases y competencias. En Martín RAZQUIN LIZARRAGA (dir.), *Derecho local de Navarra*, Madrid: Iustel, pp. 61-86.

-Los ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Problemática General, *Cuadernos de la Sección Derecho de Eusko Ikaskuntza*, 10 (1995), pp. 85-123.

-*Derecho Histórico y Régimen Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988.

MORRÁS ANDRÉS, Esteban, Estructura institucional de la Administración Local de Navarra. Una reforma necesaria. En *Estudios de Derecho Público de*

- Navarra, Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1986, pp. 287-304.
- OROZ ZABALETA, Luis, Aplicación del principio de autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Asamblea de Administración Municipal Vasca, San Donostia-Sebastián 1919*, Donostia-San Sebastián: Imprenta Provincial, 1920. Reedición en *Estudios de Derecho Público de Navarra, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de Cuadernos de Sección. Derecho, 3 (1986), pp. 25-42.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981.
- PESCADOR MEDRANO, Aitor y Jesús BARCOS CARBONELL, *El Ayuntamiento de Pamplona durante la Transición (1974-1979)*, Pamplona-Iruña: Pamiela-Lamia, 2011.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (dir.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013.
- Los concejos y su régimen jurídico. Los concejos en Navarra. En AAVV, *Jornadas: El concejo alavés en el siglo XXI- Asociación de concejos de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Arabako Biltzar Nagusiak-Juntas Generales de Álava, 2002, pp. 40-77.
- ROMEO RUIZ, Aritz, *La reordenación de la planta de gobierno local de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2016.
- SERRANO AZCONA, Ángel, Fernando PURAS GIL y Martín María RAZQUIN LIZARRAGA (dirs.) *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Tomás FONT I LLOVET, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

LA INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO LOCAL DE NAVARRA DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN 1925

Udal-autonomiaren printzipioa Nafarroako toki-ordenamendura
sartzea 1925ean

The incorporation of the municipal autonomy principle into
the Navarre local code in 1925

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 8 de febrero de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 20 de julio de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 20 de julio de 2022

El trabajo estudia la acomodación del régimen foral liberal al cambio ideológico y político que supuso la dictadura de Primo de Rivera y el Estatuto Municipal basado en el principio de autonomía. Eliminaría el control de los Ayuntamientos por la Diputación, a la que la ley de 1841 encomendó las funciones de la Diputación del Reino y del Consejo Real. La Diputación negoció con el gobierno incorporar el principio, plasmado en el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925.

Palabras clave: Consejo Real. Diputación Foral. Estatuto. Autonomía. Ley 1925.



Lan honek foru-araubide liberala Primo de Riveraren diktadurak autonomia-printzipioan oinarritutako Udal Estatutuak ekarri zuten aldaketa ideologikora eta politikora nola egokitu zen aztertzen du. Aldundiak zuen udalen kontrola kendu zuen; 1841eko Legeak hari eman zizkion, bada, Erresumako Aldundiaren eta Errege Kontseiluaren funtzioak. Aldundiak gobernuarekin negoziatu zuen printzipioa sartzea –1925eko azaroaren 4ko Errege Lege Dekretuan islatu zen–. Gako-hitzak: Errege Kontseilua. Foru Aldundia. Estatutua. Autonomia. 1925eko Legea.



This work studies the liberal *fuero* system's accommodation to the ideological and political shift of Primo de Rivera's dictatorship and the Municipal Statute based on the principle of autonomy. It would eliminate the Provincial Council's control over City Councils, with the 1841 law delegating these functions of the Kingdom's Council and the Royal Council. The Provincial Council negotiated with the government to incorporate the principle, enshrined in the Royal Decree-Law dated 4 November 1925.

Keywords: Royal Council. Provincial Council. Statute. Autonomy. Law 1925.

Sumario

I. DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ILUSTRADO AL LIBERAL. II. EL RÉGIMEN MUNICIPAL LIBERAL Y LA LEY DE 1841. III. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924 Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA. IV. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL NAVARRO AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA. 4.1. Atentado centralista a los fueros. 4.2. Negociación con el Gobierno. 4.3. El Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925. 4.3.1. Criterios cardinales. 4.3.2. Condiciones peculiares. 4.4. Resultado satisfactorio. V. CONTINUIDAD DE LA JERARQUÍA DE LA DIPUTACIÓN. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

Durante los siglos XIX y XX la organización municipal de Navarra pasó de formar parte de un Reino a serlo de una provincia foral, y de esta a la de una Comunidad Foral, acomodándose a los nuevos órdenes ideológicos, constitucionales y organizativos del Estado español. En la evolución del régimen local navarro diferenciamos el tiempo histórico, que es, «por su propia naturaleza, un ‘continuo’ y un ‘cambio perpetuo»¹.

Dentro de los espacios constitucionales diferenciamos en la evolución del régimen municipal de Navarra tres períodos.

Primero (1700-1840) corresponde al periodo ilustrado comprendido entre el establecimiento de la dinastía borbónica, la afección del régimen constitucional con la desaparición del Reino de Navarra por las constituciones de 1812, salvo los periodos absolutistas de la restauración (1814-1820) y la «ominosa década» (1823-1833), y 1837 hasta la ley confirmatoria de los fueros de 1839. En este se produjo la división provincial por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, la creación de las Reales Audiencias por el de 26 de enero de 1834, salvo el Consejo Real de Navarra, suprimiéndose la Corte Mayor. En 1836 se suprimió la Cámara de Comptos y los Tribunales Reales se sustituyeron por la Audiencia Territorial, dividiéndose las provincias en partidos judiciales. Tras la guerra carlista la Constitución de 1837 estableció la unificación de códigos y la organización judicial única («un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales»). En las Bases aprobadas por la Diputa-

¹ BLOCH, M., *Introducción a la Historia*, México: FCE, 1988, p. 27.

ción el 1 de abril de 1840 se plasmaba la desaparición de los órganos judiciales propios y la unificación estatal de los mismos, con vigencia provisional de la legislación.

Segundo (1841-1978) desde su adecuación a la ley de 1839 por medio de la llamada «ley paccionada» de 1841, que desarrolló aquella en aspectos administrativo-económicos y régimen municipal, compatibles con la «unidad constitucional» liberal, que, con la adecuación de 1925 y la interrupción de la dictadura franquista, estuvo vigente hasta la Constitución de 1978.

Tercero a partir del nuevo régimen constitucional de 1978, que configuró España como un Estado social y democrático de Derecho con reconocimiento de autonomía de las nacionalidades y regiones constituidas en comunidades autónomas, provincias y municipios dotados de autonomía (arts. 2, 137, 140), y los territorios forales con «derechos históricos» (DA 1ª).

El principio de «autonomía municipal», vinculado a la concepción natural y organicista del municipio, se incorporó en la crisis final del régimen constitucional de 1876 en el Estatuto municipal de la dictadura de Primo de Rivera de 8 de marzo de 1924, y en la constitución de la República de 1931 (art. 9). Desapareció durante la dictadura franquista (1939-1978) por ser antitético con su centralismo autoritario y reapareció en la Constitución de 1978 (arts. 137 y 140).

I. DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ILUSTRADO AL LIBERAL

El régimen local de Navarra estuvo regulado por las Cortes y por el Derecho del Rey establecido por el Consejo Real, institución que unía al poder normativo, el ejecutivo y el jurisdiccional, que lo convirtieron en el medio para la normación, la fiscalización y el control de los municipios y demás entidades territoriales². El Consejo era una institución del Reino en manos del rey y de su virrey, cuyos miembros eran nombrados por el monarca, representaba el poder absolutista. El Consejo Real de Navarra fue la institución más relevante tras las Cortes, con poder real, sin las limitaciones de contenido y periodicidad de estas, que alcanzaba a los ámbitos normativo, jurisdiccional, gubernativo y administrativo.

² JIMENO ARANGUREN, R., El municipio de Vasconia en la Edad Media, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 45-83; OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de Administración Municipal Vasca, 17 a 21 de septiembre de 1919*, San Sebastián: Eusko-Ikaskuntza, 1920, pp. 230-250 (recogida en *Azpilcueta, Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 25-35, texto por el que se cita).

El Consejo dispuso en el orden normativo, además de su potestad para dictar las Ordenanzas reguladoras de la vida local, de las facultades y encomiendas de las Cortes para el control económico, patrimonial, de cuentas, ordenanzas y de sus decisiones por medio de «alzas» o «apelaciones» contra sus decisiones.

Exponente de la compleja actividad del Consejo Real fueron las Ordenanzas que encargó el 19 de abril de 1622 a Martín de Eusa, para que recogiera todas las visitas, cédulas reales, provisiones, autos acordados y demás ordenanzas. El libro IV titulado «Ordenanzas tocantes al gobierno del Reino» lo hizo con precisa y casuística regulación del régimen de los alcaldes, jurados, regidores y oficiales de Justicia. Sus «acuerdos se convertían en sínodos políticos» difícilmente diferenciables de las leyes de Cortes³.

El marco normativo establecido por las leyes de las Cortes y las Ordenanzas del Consejo Real reconocía el poder normativo local por medio de Ordenanzas del gobierno sobre organización, bienes y servicios de su competencia, sometidas jerárquicamente a aquéllas y a la aprobación por el Consejo. Ese era el ámbito de la autonomía y autarquía municipales.

La función jurisdiccional del Consejo sobre las entidades locales comprendía el control de la vida local en cuestiones económicas, cuentas, gestión de bienes y exacciones, residencias de alcaldes, regidores y jurados, el conocimiento y resolución de las *alzas* contra las decisiones municipales⁴, y de las cuestiones sobre insaculaciones⁵.

Aplicando conceptos actuales diríamos que la relación del Consejo Real con las entidades locales llevaba a considerarlo regulador en lo normativo y, simultáneamente, control jerárquico de oportunidad y jurisdiccional de legalidad. Según Yanguas existía «un Tribunal Supremo llamado Consejo, [...] que tenía en su mano el gobierno municipal y económico de los pueblos»⁶. Su intervención se convirtió en una tutela «tan insoportable como costosa y perjudicial [...] los Ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación del Tribunal»⁷.

³ SESÉ ALEGRE, J. M., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona: Eunsa, 1994, p. 626.

⁴ En el *Fuero General* ya estaban previstas *alzas* contra las decisiones del alcalde menor ante el mayor (II, VIII, I) y de las de este ante el Tribunal de Corte (VII, II; *Nueva Recopilación*, II, 2, 1, XIX). JIMENO ARANGUREN, R., *Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la Administración local: evolución histórica en Navarra*, *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), pp. 361-366.

⁵ YAGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de los fueros del Reino de Navarra*, San Sebastián: Imprenta de Ignacio Ramón Baroja, 1828, pp. 4 y 96.

⁶ CASTRO, J. R., *Yanguas y Miranda*, Pamplona: Editorial Gómez, 1963, pp. 189-199.

⁷ YAGUAS Y MIRANDA, J., *Manual para gobierno de los Ayuntamientos de Navarra*, Pamplona: Imprenta de Francisco Erasun, 1846, p. 9.

La organización local se racionalizó superando las peculiaridades de los fueros locales y el concejo abierto o *batzarre*, que era como «acostumbran a tratar y resolver sus asuntos y negocios seculares en concejo», como reconocieron las Cortes de 1794-1797 en su ley XXVII. Se crearon órganos como los cabildos, regimientos y ayuntamientos, dotados de cargos como alcaldes, jurados, bailes y escribanos, aplicándose las reglas comunes procesales para la adopción de sus acuerdos.

El concejo abierto se fue sustituyendo por juntas vecinales de oncená, quincená o veintená según fuera el número de miembros a partir de la ley XL de las Cortes de 1724-1726 para Cintruénigo y Valtierra, por los graves inconvenientes y desórdenes producidos. Continuaron haciéndolo para otras muchas localidades en sesiones siguientes hasta que se establecieron con carácter general por las leyes LX y XCIV de la Cortes de 1817-1818 las Juntas de Quincená para los lugares de ochenta vecinos y las de Oncená para las de cincuenta, con las mismas facultades que el concejo, estableciéndose conforme a las reglas de las veintenás de la Ley XXVII de 1794. Las juntas estarían integradas por el alcalde, los regidores en ejercicio, los del año anterior y el correspondiente número de vecinos elegidos por sorteo hasta alcanzar veintiuno, quince u once miembros. Les competían las decisiones de orden económico en cuanto a presupuestos, cuentas, contribuciones, impuestos y arbitrios, aprovechamiento de los bienes, empréstitos, obras y servicios⁸.

II. EL RÉGIMEN MUNICIPAL LIBERAL Y LA LEY DE 1841

El municipio liberal uniforme y centralista lo estableció la Constitución de Cádiz sobre el modelo francés. El centralismo lo aportaron el absolutismo y el constitucionalismo. Su ámbito competencial era la gestión interna del municipio de modo subordinado, que mediatizaba y controlaba el ejercicio de las competencias locales.

La Constitución de 27 de abril de 1837 consolidó el régimen constitucional y su artículo 70 encomendó a los ayuntamientos el «gobierno interior de los pueblos [...] nombrados por los vecinos a quienes la ley conceda este derecho». La Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 restringió el sistema electoral e incrementó el intervencionismo gubernativo. La Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 fue suspendida por Decreto de 13 de octubre para reformarla «en

⁸ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra*, I, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1917, p. 199.

armonía con la Constitución de la Monarquía y los principios en ella consignados». Se restauró su vigencia por Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.

El régimen constitucional hizo desaparecer las instituciones del Reino de Navarra por medio de la Ley de 25 de octubre de 1839 y la de 16 de agosto de 1841. Esta impuso a Navarra el régimen local general, continuando el proceso de uniformidad normativa que habían iniciado las Cortes del Reino y el Consejo Real. El artículo 5 ordenó que «los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la nación». En cuanto al orden competencial, el artículo 7 estableció la vigencia de la ley general, salvo lo dispuesto en el artículo 6 sobre «la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos», que se ejercería «bajo la dependencia de la Diputación, con arreglo a su legislación especial»⁹. Determinó los ámbitos competenciales a que afectaba, con «las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino»¹⁰.

La referencia al Consejo Real de Navarra y a la Diputación del Reino se interpretó en el sentido de que todas aquellas atribuciones, en el orden normativo, ejecutivo y de control, habían pasado íntegramente a la Diputación Provincial por el reconocimiento realizado por el artículo 10 de la Ley de 1841. Pero no solo las normativas, también las económicas, de control y jurisdiccionales «retenidas».

No era de esta opinión Yanguas, para quien en el momento de la Ley de 1841 el Consejo sólo tenía competencia en cuanto a la administración de propios y rentas: «es la única que hoy rige habiendo quedado derogadas todas las anteriores» Este era el

«estado de las atribuciones que, al tiempo de su extinción, ejercía el Consejo de Navarra y que en la parte administrativa fueron transmitidas a la Diputación provincial, por la ley de 16 de agosto de 1841, en toda su integridad»¹¹.

Respecto a las de la Diputación del Reino tenía «las atribuciones de velar sobre los derechos de los pueblos y observancia de las leyes», ejercía la dirección general administrativa y económica de los arbolados, repartía entre los pueblos el donativo y formaba las ordenanzas municipales¹².

⁹ Para la sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 26 de enero de 1966 el artículo 6 de la Ley de 1841 «supone la fijación de un orden de dependencia de los Ayuntamientos a la Diputación».

¹⁰ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa*, I, p. 50.

¹¹ YAGUAS Y MIRANDA, J., *Manual para gobierno*, pp. 33 y 34.

¹² YAGUAS Y MIRANDA, J., *Manual para gobierno*, pp. 13 y 14.

La tesis tradicional sobre las competencias provinciales fue que en Navarra su Diputación provincial, como heredera de las instituciones del Reino, tenía todas sus facultades en los órdenes legislativo, tutelar, de control, administrativo y jurisdiccional. Se apoyó en la idea de que la Ley de 1841 acomodó a la «unidad constitucional», lo que era disconforme, por ser el límite a la confirmación de los fueros establecido por la ley de 1839. De modo que, todo el poder de las Cortes y del Consejo Real era de la Diputación en lo no limitado ni previsto en aquélla, por no haber precisado acomodarlo a dicha unidad.

Esta concepción, vinculada al principio monárquico, sostuvo y practicó que el poder del Reino se había autolimitado por el pacto de 1841, quedándole lo no afectado. Así lo había reconocido expresamente al atribuir las facultades de dos instituciones históricas esenciales del Reino. Por tanto, la Diputación mantenía funciones históricas residuales gubernativas, legislativas y judiciales, que se manifestaban en un poder político-administrativo, normativo de naturaleza reglamentaria y una «jurisdicción retenida».

Las instituciones forales interpretaban la ley de 1841 como una vinculación negativa externa, similar a la aplicada a los derechos de las personas en relación con las normas: *permissum videtur in omne quod non prohibitum*. Las leyes «limitan» y cuando no lo hacen existe la facultad de realizar todo lo que no estuviera prohibido, recogida en el artículo 5 de la Declaración de Derechos de la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791.

Así se explica el carácter expansivo del régimen foral y la constante invocación del Derecho y las instituciones del Reino para justificar un poder propio no afectado por la citada Ley. Esta interpretación, junto con la construcción doctrinal de la naturaleza *paccionada* de la ley, el *principio del pacto* y la relación bilateral con el Gobierno del Estado, configuraron los fundamentos del régimen foral en la época liberal primero y en los momentos históricos posteriores, hasta incorporarse en textos legales estatales, lo que supuso su reconocimiento por el Estado. Lo recogió la ley de prerrogativa del Jefe del Estado 1/1973, de 1 de marzo.

En los artículos 6 y 7 de la Ley de 1841 radicó el fundamento de las peculiaridades municipales de Navarra y de la regulación y el control de la vida local por parte de la Diputación, no sólo sobre los bienes sino sobre todo el conjunto de la actividad local, que concretó la normativa posterior. La vigencia del régimen organizativo local general en Navarra supuso aplicar unas normas que perseguían el control de la vida municipal por el Gobierno con una concepción centralista, que en Navarra asumió la Diputación invocando continuamente la Ley de 1841. Aprovechó las leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845 sobre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, que encomendaron el control de la vida municipal y provincial al jefe político, para sustituirlo con la legitimidad

histórica de la Diputación del Reino y del Consejo de Navarra en los órdenes patrimonial, económico-financiero y tributario (Art. 10).

En 1919 Oroz consideró que la interpretación que se hacía de los preceptos de la ley de 1841 respecto a los Municipios, dando a la Diputación amplias facultades para «someter a su dependencia el ejercicio de las atribuciones forales» era «doctrina a nuestro juicio de lo más peligrosa, inexacta y antiforal». Interpretó el artículo 10 en el sentido de ser el ámbito material de la exclusiva intervención de la Diputación, para concluir que, respecto a la autonomía municipal, «se ha desviado considerablemente de los cauces trazados por nuestra legislación tradicional». Expuso algunos casos de intervención de la Corporación provincial, que obedecían «principalmente al olvido o desconocimiento de nuestro derecho tradicional, y a la influencia de la legislación común». Las leyes de las Cortes habían perdido su eficacia por el paso del tiempo,

«dictando la Diputación para suplir su deficiencia las disposiciones complementarias que ha estimado conveniente», inspiradas «en los principios dominantes de la legislación general, [...] esencialmente centralistas, centralistas también han sido las disposiciones de la Diputación»¹³.

Razones prácticas desaconsejaban la intervención de la Diputación en actos insignificantes de la administración municipal, pero no suponía que sus miembros fueran «partidarios de recabar para los municipios navarros una autonomía tan amplia que les permita obrar con absoluta independencia». Las características de la composición de los municipios navarros exigían «una prudente tutela. Y la tutela que a la Diputación corresponde dentro de los límites que señala su legislación privativa».

Propuso una «revisión profunda» del derecho local navarro «con las modificaciones necesarias para atender a las necesidades de los tiempos actuales» (1º), formulado

«de manera clara y precisa las facultades propias de los organismos municipales, con el criterio de autonomía señalado por la tradición foral, de manera que reduzca la intervención que ejerce actualmente la Diputación, a los asuntos de interés capital para la vida del Municipio»¹⁴.

La tendencia histórica había sido el cada vez mayor control por la Diputación de la vida municipal, fomentado por la elección de los diputados por los Ayuntamientos de las respectivas merindades, convertidas en distritos electorales y de control de la vida local por aquéllos.

¹³ OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de autonomía, pp. 37-39.

¹⁴ OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de autonomía, pp. 40-41.

La ley de 1841 había remitido la organización y elección al régimen general. La centralización fue confirmada por la Constitución de 1845 que mantuvo la elección censitaria de los concejales, los alcaldes eran «delegados del Gobierno» (arts. 73 y 74), con el control y la dirección política de la vida local. En el marco de la Constitución de 1876, las leyes municipales de 16 de octubre y 2 de octubre de 1877 supusieron un refuerzo centralista.

III. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924 Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

Dentro del marco de la Constitución de 1876, la dictadura de Primo de Rivera hizo planteamientos regeneracionistas y reformistas para suprimir el caciquismo de la vida local presente en la Restauración, que se concretaron en el nuevo régimen de los estatutos, municipal de 8 de marzo de 1924 y provincial de 21 de marzo de 1925.

Según Calvo Sotelo las reformas tenían «alcance democrático y anticaciquil», porque el caciquismo había llevado a que en algunas corporaciones

«dominadas durante largos periodos de tiempo por fuerzas políticas de una misma disciplina, se entregaron al despilfarro o la inmoralidad con cínico desenfado, no es para olvidarlo».

Consideró al Estatuto «piedra angular de nuestra reconstrucción política». Sobre el régimen electoral proclamó su deseo de que «algún día [...] la recta aplicación de esos preceptos, esculpidos, más que escritos, con fervor democrático nobilísimo y puro»¹⁵.

Aplicó la doctrina del municipio realidad histórica de Derecho natural como «hecho social de convivencia»¹⁶, anterior al Estado y la ley, superior a ella, que se limitaba a «reconocerlo y ampararlo en función adjetiva», dándole un significado superior al de «*asociación legal*» de la ley de 1877.

Lo configuró como un espacio democrático limitado en la elección, incorporando el derecho de la mujer a participar. El sistema electoral era una combinación de democracia directa limitada y presencia corporativa.

Se propuso que la organización democrática de los Ayuntamientos estuviera dotada de una autonomía e independencia contrarias al caciquismo. Era

¹⁵ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931, pp. 36, 39, 52 y 53.

¹⁶ POSADA, A., *El régimen municipal de la ciudad moderna y bosquejo del régimen local en España, Francia, Inglaterra, Estados alemanes y Estados Unidos*, Madrid: Librería Victoriano Suárez, 1916, p. 53.

una fórmula política para superarlo y mejorar la capacidad municipal para resolver los problemas políticos y sociales en el ámbito de poder más próximo a la ciudadanía, porque, como afirmó Posada:

«el problema municipal [...] es esencialmente político, en el sentido más propio y específico de la palabra. [...] Ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna, deja de plantearse en los municipios, con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida. El carácter político de los problemas municipales se impone inevitablemente»¹⁷.

Esta sorprendente «revolución jurídica» por parte de una dictadura conservadora se produjo por una decisión política para evitar la degradación de la vida local. Suponía rechazar la centralización existente y su sustitución por un autogobierno más profundo que la descentralización administrativa.

Calvo Sotelo estaba movido por el entusiasmo de joven demócrata maurista y regionalista para hacer en España una «Revolución desde arriba», recogida en el proyecto de ley de reforma local de Maura de 1903, que «debiera llamarse ley de descuaje del caciquismo»¹⁸, que era

«la base necesaria, primaria, única, del remedio de muchos males públicos, desde el más bajo al más alto; porque entiendo que en esta reforma está una grandísima parte de la esencia de las mejoras demandadas por el país»¹⁹.

Calvo fue un fiel seguidor de Maura, a quien consideró «el más grande hombre civil que ha tenido España en los últimos cincuenta años» y «eximio hombre público»²⁰, del que había aprendido «los sanos principios de autonomía local», recogidos en sus proyectos de ley municipal de 1903 y 1907, expuso su actitud política por sus

«convicciones políticas eran y son democráticas [...] creía y creo en el Sufragio [...] en la necesidad del Parlamento. [...], abominaba del régimen político imperante». Lo rechazaba porque «representaba un escarnio del Parlamento, una prostitución del Sufragio»²¹.

¹⁷ POSADA, A., Prólogo a L. ROWE, *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, Madrid: Victoriano Suárez, 1914, p. XI.

¹⁸ Reiterada en el proyecto de 1907 concibiendo el municipio como entidad natural, autónoma y democrática. *Ideario de don Antonio Maura (Textos y estudios)*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1954: «Los Municipios son [...] como un ser vivo, natural, que no crea la ley» (pp. 5, 6, 7 y 8). Entendía por «autonomía municipal [...] que sean los legítimos representantes del vecindario del Municipio, tal cual es, y no otros, ni usurpadores de abajo, ni impuestos de arriba, los que rijan y administren el interés comunal; que lo hagan libremente, sin otro límite que el respeto a la ley soberana de la Nación» (p. 12)

¹⁹ *Ideario de don Antonio Maura*, p. 24.

²⁰ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, pp. 9 y 29.

²¹ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 120.

Su idea de un nuevo régimen local para España era «ciudadano, anticaciquil, democrático»:

«representación proporcional; voto de la mujer; supresión de los recursos gubernativos; autonomía municipal plena; desaparición de concejales interinos y alcaldes de Real orden; Carta municipal; régimen de Gerencia. [...] perspectiva del futuro Municipio hispano, resurgiendo sobre las cenizas de las viejas libertades locales desaparecidas a empellones del centralismo francés. [...] inflamada mi fe en sanos principios de la autonomía local [...] el Municipio ante mis ojos y en mi conciencia, no era sólo un factor, sino clave, médula y raíz [...] sólo son prósperos y potentes los pueblos en que la vida local florece gallarda y libre»²².

El Estatuto municipal de 1924 supuso un cambio radical del régimen municipal, recogiendo toda la materia local en un código de 585 artículos, una disposición adicional y 28 transitorias²³. En la exposición previa expuso su concepción municipal:

«Municipios libres [...] dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde».

La libertad de elección democrática crearía Municipios libres gestionados por los mejores:

«Cuando los pueblos sean enteramente libres para darse sus administradores, sabrán escoger los más aptos. Cuando los administradores municipales sean personal e inmediatamente responsables de su gestión, tendrán que comportarse con celo y probidad. Porque esta es nuestra leal confianza, y porque sentimos profunda convicción democrática, damos el radical paso que supone el nuevo Estatuto Municipal».

La regulación se basó en los siguientes aspectos básicos recogidos en la exposición:

a) Concepto iusnaturalista del Municipio.

«Nuestra reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, [...] la evolución de la vida municipal española, lo cual

²² CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, pp. 7 y 9. Insistió en el «alcance democrático y anticaciquil» del Estatuto (p. 36).

²³ Fue desarrollado en los reglamentos sobre población y términos de 2 de julio de 1924; contratos de la misma fecha; organización y funcionamiento de 9 de julio; obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio; secretarios, interventores y empleados, procedimiento y Hacienda de 23 de agosto; sanidad de 9 de febrero de 1925; empleados administrativos de 14 de mayo de 1928; recaudación de 18 de diciembre de 1928. El RD de 21 de octubre de 1924, sobre aplicación del Estatuto en Vascongadas.

empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del home rule municipal tiene ya categoría de dogma universal indeclinable. [...] el Municipio no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y además superior a la ley».

Lo recogió el artículo 1:

«Es Municipio la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento».

b) Autonomía con garantías jurídicas.

Su naturaleza le llevó a dotarle de

«plena personalidad de las entidades municipales y, en consecuencia, reconocer su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del Derecho y de la vida». [...] ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal. Puede afirmarse que la extiende a todo el territorio y a todos los fines de la vida: no en balde es el Municipio una sociedad humana completa».

Por ello afirmó «la plena personalidad de las entidades municipales y, en consecuencia, reconoce su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del Derecho y de la vida». El artículo 71 declaró a los Ayuntamientos «Corporaciones económico-administrativas, y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas». Con capacidad jurídica y competencia integrales, actuarían con autonomía sobre «gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos» (art. 150), sin las tutelas administrativas de otras instituciones que se ejercían, dice la exposición «más en provecho del tutor que del pupilo», que convertían a los Ayuntamientos en pupilos. La tutela administrativa era la situación anterior al Estatuto:

«Asemejando los entes locales a los menores o incapaces, se les sometía a una serie de condicionamientos traducidos en otra de las limitaciones referentes a nombramientos, aprobación necesaria de los acuerdos municipales más importantes, remociones y suspensiones, recursos de alzada, etc. [...] se reconocía a los órganos municipales la facultad de decidir y obrar en uso de sus facultades, sin ajena intromisión, y de ejecutar lo decidido, con todas las consecuencias jurídicas consiguientes»²⁴.

Se excluyó la función tutelar de la Administración estatal sobre los Municipios:

²⁴ JORDANA DE POZAS, L., Significación del Estatuto en la Historia de España. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 6-15, vid. p. 20.

«En un régimen centralizado, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos, y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, las autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal; consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder judicial, supremo definidor del Derecho conculcado, en todos los órdenes».

Sus actos serían plenamente ejecutivos, sin interferencias de autorizaciones o aprobaciones de otros entes, exclusivamente fiscalizables ante la jurisdicción previa reposición ante el órgano autor, salvo sobre exacciones, sin controles administrativos previos (arts. 252-268) y capacidad para defender su autonomía frente a disposiciones del Gobierno o de otras autoridades subordinadas o delegadas (arts. 290-291). El alcalde podría suspender acuerdos municipales en supuestos tasados (art. 192.3), conforme los artículos 169 y 170 de la ley de 1877. El gobernador lo podría recabar de los alcaldes, Ayuntamientos y Tribunales de lo contencioso-administrativo; el Gobierno lo podría realizar excepcionalmente y en casos graves tasados (art. 260).

Para acudir ante el Tribunal contencioso se estableció la acción pública vecinal o acción popular (arts. 29 y 253). Estableció el silencio administrativo en beneficio de la seguridad jurídica del ciudadano.

c) Convicción democrática.

Afirmó que «la fuente originaria de toda soberanía municipal radica en el pueblo». Por elección de dos tercios de los concejales por representación proporcional, siendo el tercio restante por elección corporativa²⁵. Incorporó el voto femenino, el referéndum, la iniciativa popular y la acción vecinal o popular. Mantuvo el concejo abierto en localidades de menos de cien habitantes (art. 42).

d) Función pública profesionalizada.

Para superar la discrecionalidad de los nombramientos y el sistema de las «cesantías» del *ex spoil system*, objetivó la selección del personal y estableció la inamovilidad. Se crearon los cuerpos de secretarios e interventores, su ingreso por oposición, la carrera, los escalafones y el régimen general de los restantes tipos de funcionarios locales.

²⁵ La exposición de la Ley de 1877, tras invocar la soberanía municipal del pueblo por el sufragio se refirió a que los Municipios «no son simple suma de individuos; en ellos viven y alientan también Corporaciones, Asociaciones, en una palabra, personas jurídicas [...] si el sufragio ha de ser fiel reflejo de la realidad de un pueblo, al Ayuntamiento deben ir no solamente quienes representan a los individuos, sino también los que representan a las entidades». Con criterio organicista invocaba un cuerpo electoral corporativo, que recuperó el Estatuto.

e) Servicio público.

Base de la competencia, con formulaciones en todos sus aspectos para asegurar la máxima efectividad, incluso en el régimen de municipalizaciones (arts. 169-179).

f) Mejoras de la gestión.

Para «cohonestar la democracia con la eficacia [...] por lo cual su gestión no debe diferirse de la que mercantilmente tengan los negocios privados», admitiendo las fórmulas norteamericanas de Comisión y de Gerencia.

g) Suficiencia de la Hacienda local.

A base del proyecto elaborado por Flores de Lemus, con sujeción técnica parcial al Ministerio de Hacienda. Trató de conseguir una fiscalidad propia y suficiente que fuese «un inmenso campo independiente de la del Estado», que no logró. Trató de superar la imposición sobre el consumo con un régimen de recargos y participación en la imposición directa estatal, impuestos de consumos sobre carnes, bebidas e inquilinatos por los alquileres de viviendas, y repartimiento general supletorio, que se convirtió en principal, muy injusto y difícil cobranza en su práctica. No se logró el objetivo de la suficiencia financiera y la Hacienda local siguió siendo insuficiente para poder cumplir todos los fines de la amplia competencia local y de la autonomía.

h) Planificación sanitaria.

Dentro de la categoría de las obras encuadradas en las de ensanche, saneamiento (arts. 180-189) reforma interior y urbanización, con una visión sanitaria más que urbanística, encuadrables o no en «planes generales». Desarrollada por el Reglamento de 14 de julio de 1924 exigió la redacción de proyectos para esas acciones (art. 3) y estableció el procedimiento para su tramitación y control (art. 11)²⁶. Su aprobación implicaría la declaración de utilidad pública de las obras y la «necesidad de ocupación de una franja paralela y adyacente a las vías y plazas con una anchura máxima de 50 m. y mínima de 25 m. (art. 26) y de las fincas desalineadas (art. 30). Se introdujeron estándares sobre la dotación de agua por habitante y día no inferior a 150-200 litros (art. 39), higiene de las viviendas y sus dimensiones a determinar por la Comisión Central de Sanidad Local.

El balance de los buenos propósitos del Estatuto fue negativo y contradictorio con el propio régimen que lo promulgó, una dictadura que restringía

²⁶ En sus artículos 6 y 23 dispuso la obligatoriedad de observar los estándares urbanísticos de las Ordenanzas municipales en los planes de ensanche, extensión y reforma interior. Fue desarrollado a estos efectos por la RO de 13 de julio de 1924.

los derechos constitucionales y que, sin embargo, pretendía garantizarlos en el ámbito local. Continuaron el control de la vida local por el régimen de turno y el caciquismo.

IV. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL NAVARRO AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

El régimen local navarro vigente en el momento de la entrada en vigor del Estatuto municipal de 1924 era antiguo, fragmentario, casuístico, asistemático y falto de principios. Estaba sometido a un poder jerárquico histórico y total de la Diputación, recibido el omnímodo de la Diputación del Reino y del Consejo Real por la Ley de 1841, a la que Calvo Sotelo no reconocía carácter especial ni «paccionada», sino el de «una ley como otra cualquiera»:

«La votaron las Cortes y la sancionó el Poder Moderador. La Diputación había informado previamente y nada más. [...] Navarra, a partir de la ley de 25 de octubre de 1839, había perdido su personalidad como Estado o Reino independiente, «quedando convertida en una provincia española»; así lo dice el primer foralista navarro, don Luis Oroz»²⁷.

Era evidente la total y absoluta falta de adecuación del régimen navarro al nuevo código local estatal en cuanto a sus principios y regulación general, propia de los nuevos municipios del Derecho comparado. Todo lo que tenía de historia y tradición le faltaba de modernidad y adecuación a una sociedad transformada por las revoluciones liberal e industrial en el primer cuarto del siglo XX. Se habían ido superando con la incorporación por vía reglamentaria y de actos de la Diputación del régimen municipal común, favorecido por la interpretación de la vinculación negativa expuesta.

Las facultades de la Diputación, heredera de instituciones históricas, eran radicalmente contrarias al propósito legal de dotar a los Ayuntamientos de autonomía e independencia. Como recogió la exposición del RDL de 4 de noviembre de 1925²⁸,

«la promulgación del Estatuto municipal suscitó en Navarra un interesante problema de adaptación, por alterar aquel Cuerpo legislativo parte sustancial del régimen económico-administrativo navarro, en vigor desde 1841».

²⁷ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 91, citando a OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa*, I, p. 39.

²⁸ JIMENO ARANGUREN, R., *Autonomía municipal y control jurídico*, pp. 374-376.

Para superar esta situación el Estatuto se propuso

«consagrar la Autonomía municipal como cimiento de la foral, asegurándola con sólidas cautelas jurídicas contra posibles desmanes de las Diputaciones. Y esto entraña una honda revolución jurídica, en cuanto implica un condicionamiento tasado de la soberanía foral que, por dejación de los unos y errores interpretativos de los otros, había calzado coturno de plenitud y totalidad unilaterales, no sólo en este orden, sino también en el tributario»²⁹.

El principio de autonomía del régimen local general fue el elemento de referencia para la reforma del régimen local de Navarra, como reconoció Calvo Sotelo:

«Me interesaba, ante todo, salvar el principio de la autonomía municipal, plenamente garantizado en las Vascongadas con la total vigencia en su territorio del libro primero del Estatuto, hube de recabar en Navarra otra fórmula análoga»³⁰.

Este objetivo lo concretó en tres extremos: plasmar la soberanía legisladora del Estado sobre la elección y organización local común en toda la Nación (Base 1ª), sustraer a la Diputación los recursos, atribuirlos a un Tribunal Administrativo delegado (Base 11ª) y encomendar al Consejo administrativo la normación local (Base 12ª)³¹. Se trataba de medidas limitadoras de la jerarquía para acercar el régimen local navarro a la autonomía del Estatuto Municipal.

²⁹ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 82; GALLEGU ANABITARTE, A., La adaptación del Estatuto municipal de 1924 a las provincias vasco-navarras. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, pp. 685-706, negó el pacto entre el Gobierno y la Diputación, porque «no aparece ni rastro de una base contractual o negocial en estricto sentido jurídico, [...] lo que sí puede hacer el Estado a través de sus leyes y disposiciones administrativas –si es que la Constitución lo permite– es conceder autonomía administrativa, transferencia y delegación de funciones públicas [...] Pero esto es completamente diferente a lo que pretenden las determinadas interpretaciones foralistas que fundamentan la relación entre el Estado y las Provincias forales como un contrato o pacto» (pp. 690-691). En relación a la Ley de 1841 y al R.D.L. de 1925 calificó de «absurdo» el denominarla Pacto-Decreto-Ley», porque «son leyes, disposiciones estatales soberanas y unilaterales, que pueden ser modificadas por disposiciones de igual rango posteriores sin ninguna necesidad de someterse al procedimiento especial de elaboración». Afirmó que lo dispuesto en la Base 16 sobre su modificación por el mismo procedimiento seguido para su adopción [...] carece absolutamente de toda vinculatoriedad jurídica para cualquier legislador futuro [...] no afecta nada al carácter de disposición unilateral y soberana, derogable por otra de igual rango» (pp. 694-695).

³⁰ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 81.

³¹ Había sido creado por la Diputación como órgano de participación y remedo de las Cortes de Navarra el 16 de julio de 1898. Su composición fue modificada por acuerdos de 16 de octubre de 1901 y por la base 12 del RDL de 4 de noviembre de 1925 como garante de la autonomía municipal al convertirlo en la institución reguladora. Aprobó su reglamento el 15 de enero de 1926, modificado el 5 de febrero de 1949, dotándose de reglamento de régimen interior el 18 de mayo de 1926.

4.1. Atentado centralista a los fueros

La Diputación, cuyo secretario era Oroz Zabaleta³², fue muy consciente de lo que suponía esta nueva situación: una alteración sustancial del régimen municipal vigente y del papel de la Diputación respecto a los municipios navarros. Realizó un estudio del Estatuto comprobando su afección a la normativa navarra y a las competencias forales³³.

La Disposición Transitoria vigesimosexta dispuso que «seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y de Navarra». Nada dispuso sobre sus regímenes locales, dejando abierta la posibilidad de realizar la «honda revolución jurídica» anunciada. El Estatuto provincial aprobado por RD de 20 de marzo de 1925 dispuso en su disposición decimosegunda el mantenimiento del régimen y organización de la «Diputación foral y provincial de Navarra» conforme a la Ley de 1841, la forma de elección y transición sería objeto de disposiciones especiales. Ninguna de ellas suponía garantía para el régimen local de Navarra.

La Diputación acordó el 21 de octubre de 1923 enviar una nota al Directorio Militar sobre los fundamentos del régimen foral. En sesión del día 27 de octubre nombró una comisión para tratar el tema de los delegados gubernativos en las cabezas de distrito afirmando que el control de las «funciones económico-administrativas» de los Ayuntamientos estaban, conforme al artículo 10 de la Ley de 1841³⁴, «bajo la exclusiva dependencia de la Diputación y con arreglo a su legislación foral privativa». Negaron al gobernador, «facultad alguna para intervenir en la administración económica municipal de los Ayuntamientos, tampoco puede ser esta conferida a los delegados»³⁵.

En una entrevista con el director General de Administración Local Calvo Sotelo el 14 de diciembre de 1923 se plantearon algunas cuestiones pendientes como las de los delegados, el nombramiento de maestros y los montes del Estado. Para constatar sus facultades, la Diputación nombró el 10 de enero de 1924

³² ALLI ARANGUREN, J.-C. y L. Oroz Zabaleta. En *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia*, III, Madrid: Fundación Iura Vasconiae-Marcial Pons, 2022, pp. 661-665; GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., C. LAYANA ILUNDAIN, E. MARTÍNEZ LACABE y M. PÉREZ OLASCOAGA, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1931-1984) y de los secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, pp. 427-433.

³³ Archivo Real y General de Navarra (en adelante ARGN); caja 25734, expediente 2346/5.

³⁴ Integraron la comisión el vicepresidente Erro, los diputados Guelbenzu y Usechi, el secretario Oroz y el asesor Amorena.

³⁵ Los libros de actas de la Diputación digitalizados se recogen con estas referencias: ARGN, DFNL 530, 5v.-6r.

sus delegados para la inspección de los Ayuntamientos aprobando instrucciones y circular³⁶.

Ante la considerada grave afección al régimen propio, la Diputación optó por conseguir del Directorio un pronunciamiento favorable que, salvando la vigencia del Estatuto, abriese la posibilidad de una negociación para acomodarlo al régimen privativo. Siguió la práctica establecida desde la ley de 1839 que, como en aquel caso, contaba con la identificación ideológica de los correligionarios mauristas y de los grupos dominantes con la Dictadura, incluida la prensa local autorizada³⁷.

La Diputación acordó el 21 de octubre de 1923 enviar una nota al Directorio Militar sobre los fundamentos del régimen foral. En sesión del día 27 de octubre nombró una comisión para tratar el tema de los delegados gubernativos en las cabezas de distrito afirmando que el control de las «funciones económico-administrativas» de los Ayuntamientos estaban, conforme al artículo 10 de la Ley de 1841³⁸, «bajo la exclusiva dependencia de la Diputación y con arreglo a su legislación foral privativa». Negaron al gobernador, «facultad alguna para intervenir en la administración económica municipal de los Ayuntamientos, tampoco puede ser esta conferida a los delegados»³⁹.

El 14 de diciembre de 1923, en una entrevista con Calvo Sotelo, director General de Administración Local, se plantearon algunas cuestiones pendientes como las de los delegados, el nombramiento de maestros y los montes del Estado. Para constatar sus facultades, la Diputación nombró el 10 de enero de 1924 sus delegados para la inspección de los Ayuntamientos aprobando instrucciones y circular⁴⁰.

El 11 de marzo de 1924 la Diputación constató que el Estatuto «modifica radicalmente las normas legislativas sobre régimen y administración de los municipios», que podían «afectar dichas disposiciones al régimen foral de Navarra», acordó que una comisión formada por el vicepresidente Erro y los dipu-

³⁶ ARGN, DFNL 530, 67r-69v.

³⁷ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra, (1840-1931)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996, pp. 55-67. Recoge cuadros por partidos judiciales con fechas de elecciones y otros datos. La Diputación Foral del momento estaba formada por los diputados G. Erro por Aoiz, vicepresidente; J. M. Modet y M. Irujo por Estella, I. Baleztena y F. Usechi por Pamplona, W. Goizueta por Tafalla, y M. M. Guelbenzu por Tudela.

³⁸ Integraron la comisión el vicepresidente Erro, los diputados Guelbenzu y Usechi, el secretario Oroz y el asesor Amorena.

³⁹ Los libros de actas de la Diputación digitalizados se recogen con estas referencias: ARGN, DFNL 530, 5v-6r.

⁴⁰ ARGN, DFNL 530, 67r-69v.

tados Guelbenzu y Usechi, «sin pérdida de tiempo», tratase de la cuestión con el Gobierno⁴¹.

En la entrevista celebrada el 25 de marzo de 1924 la actitud del director general fue manifiestamente contraria a la propuesta de la Diputación de que la disposición transitoria vigesimosexta se ampliase a todo el asunto municipal, no sólo a la imposición, porque, defendiendo el Estatuto la autonomía, «no podía consentirse que hubiera un municipio en Navarra que tuviera menor libertad que otro cualquiera de Castilla». Los comisionados sostuvieron que en Navarra «era la Diputación foral la autoridad para conceder esa autonomía en la parte reservada a sus atribuciones forales». Calvo constató que «no podía admitirse esa doctrina que era la sostenida por los regionalistas catalanes, porque esa función corresponde solamente al Estado»⁴².

Ante la falta de salvedad sobre el régimen local navarro por parte del Estatuto, el Consejo administrativo en sesión de 27 de marzo de 1924 expuso a la Diputación sus reparos por contener el Estatuto disposiciones contrarias a los principios forales:

«1º. El régimen administrativo de Navarra, establecido por la ley-pacto de 16 de agosto de 1841 no puede modificarse para mejorarlo ni para empeorarlo sin el consentimiento de la Diputación.

2º. El Estatuto municipal al establecerse en Navarra sin la anuencia de la Diputación, modifica, altera aquel régimen.

3º. El Consejo administrativo expresa su identificación absoluta con la Excm. Diputación de Navarra, cuyas gestiones para obtener del Directorio militar que al establecerse el Estatuto municipal se salve el respeto al pacto-ley de 1841 deben continuarse sin pérdida de momento»⁴³.

Declaró que el Estatuto no era aplicable en Navarra sin el consentimiento de la Diputación, porque de hacerlo se modificaba el régimen de la Ley de 1841. Se creó una ponencia que elaborase unas bases para adecuar el régimen privativo al nuevo orden local del Estatuto⁴⁴.

Como ha ocurrido en otros casos a lo largo de la historia, la primera reacción fue de alarma creando un ambiente de movilización para defender los «fueros» frente a los ataques centralistas. La situación resultaba compleja para los diputados tradicionalistas y conservadores, varios de ellos mauristas, que

⁴¹ ARGN, 25733, 2345/10.

⁴² ARGN, DFNL 530, 155r.-156r.

⁴³ ARGN, DFNL 530, 162v.-163r.

⁴⁴ ARGN, caja 25734, expedientes 2346/1 y 2, adhesiones a la Diputación de Ayuntamientos y funcionarios.

apoyaban a Primo de Rivera y la dictadura. La coincidencia política posibilitó en este asunto, como en el posterior en el convenio económico, una relación fluida con el Gobierno, no exenta de tensiones, que el dictador trató de reducir con su presencia en Navarra.

4.2. Negociación con el gobierno

De los contactos de la comisión designada por la Diputación con el Directorio Militar salió la primera medida, simultáneamente contraria y favorable a Navarra, que fue la Real Orden de 11 de abril de 1924. En su punto 1º imponía la vigencia en Navarra del Estatuto en sí mismo y con las limitadas salvedades de su disposición transitoria vigesimosexta: «en todo lo que no se oponga al régimen establecido por la ley de 1841» (art. 1). El legislador estatal de la dictadura imponía su norma desde su soberanía. A este extremo no dieron mayor importancia los asesores en su informe, porque «el poder legislativo en las leyes comunes, como en las que nacen de acuerdos o pactos, habla siempre como soberano»⁴⁵.

Desde su poder total hizo una concesión encomendando a la Diputación «dictar las reglas necesarias para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los Ayuntamientos de la Nación» (art. 2)⁴⁶. Imponía el principio que inspiraba la norma al que la Diputación debía armonizar su régimen privativo. En sí misma era ordenarle asumirlo y aplicarlo. Su decisión era congruente con el titular del máximo poder.

La Diputación en sesión del 14 de abril de 1924 quedó enterada de la disposición y del criterio defendido por los comisionados de que las competencias forales no sólo alcanzaban a los asuntos administrativos, sino también a «todo lo relativo a la organización y cumplimiento de los servicios municipales»⁴⁷. No lo compartía Calvo Sotelo para quien

«no cabía dar tal extensión al régimen foral, pero ello, no obstante, mostrándose menos irreductible [...] terminó expresando [...] que siempre que los Ayuntamientos navarros disfrutaran de igual autonomía que los demás, no verá inconveniente en llegar a una inteligencia, aunque esa autonomía se concediera a través de la Diputación»⁴⁸.

⁴⁵ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1925, p. 25.

⁴⁶ *Gaceta* 103, de 12 de abril de 1924. *Boletín Oficial de Navarra*, 46. De 16 de abril de 1924.

⁴⁷ ARGN caja 25734, expediente 2346/4.

⁴⁸ ARGN, DFNL 530, 164r.-165v. Calvo remitió esta solución a la decisión del Directorio, «por ser cuestión de Gobierno», que excedía de su competencia.

Para cumplimentar el punto segundo de la Real Orden anterior, la Diputación por circular de 14 de abril de 1924 convocó para el 6 de mayo una asamblea de representantes de Ayuntamientos por distritos señalando su número a elegir por asamblea municipal, a tres de sus asesores y tres secretarios de los mismos designados por su asociación⁴⁹. Los comisionados nombrados por la Diputación emitieron su informe con una propuesta de bases⁵⁰.

En sesión de 6 de noviembre de 1924 la Diputación conoció la propuesta que remitió a la Asamblea de Ayuntamientos de Navarra⁵¹. Esta aprobó el proyecto de bases el 20 de noviembre de 1924 disponiendo su impresión y distribución entre los Ayuntamientos para que se manifestaran por su aprobación o rectificación en asambleas de distrito⁵².

Contuvo una extensa parte expositiva justificando el contenido de las bases, muy ilustrativa para conocer la postura de los Ayuntamientos navarros, mucho menos autonomista que la del director general Calvo Sotelo. Les tranquilizaba que la RO de 11 de abril reconociera el carácter subsidiario del Estatuto respecto al régimen foral. Explicó que no buscaba la asamblea

«fórmulas abstractas de autonomía, muchas veces utópicas, sino en lo que en la opinión de los propios municipios, contrastada con nuestro modo de ser, parezca en los momentos actuales mejor».

Plantearon como aspectos sustanciales el normativo y el control, para lo que su principio básico era buscar una

«fórmula de armonía: libertad de los Ayuntamientos, pero libertad dentro de los reglamentos y de las disposiciones generales que la Diputación dicte; autorizaciones de la Diputación, pero sólo para cosas muy especiales».

Estas disposiciones generales «no han de coartar excesiva e innecesariamente la libertad municipal», para lo que con los reglamentos debían someterse

⁴⁹ ARGN, DFNL 530, 167r.-168r.

⁵⁰ ARGN caja 25735, expediente 2346/1. ARGN, DFNL 530, 195r.-196r. Sobre el proceso negociador de la Diputación con el Gobierno realizada con la Dirección General de Administración Local: OROZ ZABALETA, L., El régimen foral de Navarra y el Estatuto municipal. En *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, pp. 3-26.

⁵¹ ARGN caja 25734, expediente 2346/6. El 23 de octubre de 1924 publicó la *Gaceta* el Real Decreto del 21, de adaptación al Estatuto del régimen foral de las provincias vascongadas. Dispuso la vigencia íntegra con las modificaciones o aclaraciones que detalló sobre determinadas materias en catorce artículos. La disposición final dispuso que «en todo lo que no esté expresamente previsto por el presente Real decreto, el Estatuto municipal será aplicable a los Ayuntamientos vascongados, que, por consiguiente, habrán de disfrutar de los mismos derechos otorgados a las Corporaciones municipales de régimen común». La Dirección General de Administración Local requirió cumplimentar la RO de 11 de abril en el plazo de tres meses.

⁵² ARGN caja 25735, expediente 2346/1, 2 y 3. Obran adhesiones de numerosos Ayuntamientos.

al Consejo administrativo con «predominante e importante participación de los Ayuntamientos».

Sobre el régimen de recursos administrativos contra acuerdos de los Ayuntamientos no había «la misma seguridad de orientación». La «ilusión de que nada haya por encima de los posibles desaciertos de los Ayuntamientos y de sus agravios al interés o al derecho particular o colectivo es una utopía». Invocó la vía contenciosa del Estatuto (art. 253), pero lo que se discutía «no era la independencia absoluta del Municipio, sino la índole de los recursos». El objetivo del recuso directo a la vía contenciosa era romper la cadena con las «contaminaciones oligárquicas y políticas del recurso administrativo». No defendían «la destrucción total del régimen nuestro, porque no es aspiración de los Ayuntamientos», sino el recelo que le suscitaban los Tribunales de fuera, como había ocurrido históricamente, prohibiéndose que entre los jueces hubiese más de cinco no naturales del Reino. Había peligro de «asimilación insensible y más dañosa como revestida de forma de aparente justicia». La Comisión era contraria «a la supresión del recuso administrativo. Proponía que siguiese entendiéndose la Diputación, o «constituir otro organismo que siendo nuestro obrara por delegación de la Diputación, única manera de que la autoridad de ésta y el principio de la Ley foral sobrenaden». Se mantendrían en la Diputación los recursos contra la legalidad de las contribuciones, arbitrios o exacciones.

Invocó la tradición recogida por la ley 25 de las Cortes de 1828-1829 sobre autorizaciones de enajenaciones y gravámenes de bienes, préstamos, obras y servicios de entidad, algunos arbitrios y exacciones y explotaciones forestales. «Libertad en lo demás dentro de los reglamentos y acuerdos generales que la Diputación dicta». Su garantía estaba en el Consejo administrativo, «censor natural de la Diputación». En el proyecto de base para «armonizar el régimen privativo con la autonomía de los Ayuntamientos» propuso:

- Libertad en el régimen de aprovechamiento de bienes, dentro de los reglamentos de la Diputación, con su autorización para enajenar y gravar (1ª).
- Libertad de nombramiento de personas dentro de los reglamentos que estableciera la Diputación (2ª).
- Libertad para organizar los servicios y obras, con autorización de la Diputación cuando los costes no puedan satisfacerse con los ingresos anuales (3ª).
- Autorización de la Diputación para préstamos cuando no puedan reintegrarse con los ingresos sobrantes anuales (4ª).
- Recopilación por la Diputación de las exacciones locales (5ª).
- Control por la Diputación de los presupuestos en algunos supuestos y conocimiento de las alzadas contra los mismos (6ª).

- Aprobación y revisión de Cuentas por la Diputación (7ª).
- Aprobación del catálogo de montes por la Diputación (8ª).
- Organización de un Tribunal administrativo para conocer de los recursos administrativos fundados en infracción de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas. Reserva en la Diputación de los planteados a la legalidad de los presupuestos, contribuciones e impuestos (9ª).
- Se convierte al Consejo administrativo en garante de la autonomía al dictar los reglamentos y acuerdos generales (10ª).
- Modificación «por el mismo procedimiento seguido para su adopción (11ª).

Aprobó la asamblea las propuestas de bases anteriores el 9 de diciembre de 1924. Las remitió a la Diputación y esta al Consejo administrativo, que las aprobó. La Diputación lo hizo el 12 de enero de 1925⁵³, designando una Comisión para negociar con el Gobierno⁵⁴. De su informe con comentarios sobre las bases conoció la Corporación en sesión de 11 de febrero de 1925⁵⁵.

Tras consultar a los Ayuntamientos, la Diputación dispuso el 16 de febrero de 1925 remitir al presidente del Directorio militar las bases aprobadas para su negociación⁵⁶.

El 19 de mayo de 1925 se llegó a un acuerdo sobre las Bases entre el director general de Administración Local y los comisionados de la Diputación⁵⁷. Acompañadas de un análisis explicativo de las mismas, fueron conocidas por la Diputación el 3 de junio de 1925, remitiéndolas a la Asamblea de los Ayuntamientos el día 9⁵⁸. Fueron aprobadas haciendo constar que «ni esas bases, ni ninguna otra, que afecten a nuestro Régimen podrían establecerse si no respondían a acuerdo convenido entre Diputación y el Gobierno de S. M.».

⁵³ ARGN caja 25734, expediente 2346/5. ARGN, DFNL 532, 57r.-72r. Se posicionaron en contra el vicepresidente Erro y los diputados Guelbenzu y Usechi por entender que se modificaba la ley de 1841, criticando la referida al Consejo administrativo y sus facultades.

⁵⁴ Estuvo formada por los diputados Modet y Goizueta, los vocales del Consejo y asesores Oroz, Uranga y Beunza, y el secretario de la Corporación Oroz. OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, pp. 23 y 24, los negociadores afirmaron que recibieron la «aprobación *in voce* del director general [...] pero sin formalizarla en documento alguno que pudiera significar, no ya una simple coincidencia o acuerdo, que desde luego se advertía, sino un núcleo de obligación o inalterabilidad, que es la esencia del régimen paccionado».

⁵⁵ ARGN, DFNL 532, 75r.-76v.

⁵⁶ ARGN caja 25734, expediente 2346/8. ARGN, DFNL 533, 1v.-5r.

⁵⁷ ARGN caja 25735, expediente 2347/2.

⁵⁸ ARGN caja 25735, expediente 2347/1. ARGN, DFNL 533, 5r.-16r., 54r.-54v.

Tras la negociación, la Diputación aprobó las bases acordadas en sesión de 13 de julio de 1925⁵⁹. Afirmó en el punto segundo que «no pueden ser aceptadas si no responden a un pacto entre la Excma. Diputación y el Gobierno», encomendado a la comisión que lo ultimase con tal reconocimiento⁶⁰. Los asesores le pidieron «fije el alcance y significación del apartado [...] referente a la forma [...] que no pueden ser aceptados si no responden a un pacto entre la Diputación y el Gobierno». Lo hizo declarando que

«el sentido del acuerdo indicado es que la aprobación de las Bases de referencia ha de responder, no a la palabra, sino al concepto de pacto o convenio hecho de modo que aparezca reconocida la personalidad de Navarra, en forma análoga, cuando menos, como lo que al dictarse la ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y en los antecedentes que precedieron a su formación»⁶¹.

Por Real Orden de 30 de septiembre de 1925 el Gobierno planteó a la Diputación se resolviera la situación antes del 15 de octubre sobre las normas para adaptar el Estatuto, considerando las condiciones ya «convenidas» en sus líneas principales entre los representantes de ambas partes. El 1 de octubre comunicó el gobernador a la Diputación una resolución del Ministerio de la Gobernación urgiendo «la implantación del Estatuto Municipal en Navarra», invocando que habían quedado «en principio convenidas las líneas fundamentales de la adaptación», dándole un plazo hasta el 15 de octubre para su aprobación.

Sobre esta indicación se planteó una nueva negociación de la que conoció la Corporación el 2 de octubre de 1925. Los comisionados navarros pretendieron que se levantase un acta del convenio, aprobado por ambas partes. Pero el Gobierno «estimó innecesaria la suscripción en un documento común de las bases concordadas». Por no conseguir la firma del «acuerdo», «convenio», «pacto» o cualquier concepto de bilateralidad, los representantes navarros presentaron por instancia duplicada las bases «convenidas». La contestación oficial se limitó en su oficio del 3 del corriente, a acusar recibo de «las bases convenidas -así dice- que elevaba al Gobierno para su resolución». Los asesores comunicaron que habían advertido con firmeza y respeto que

«el apartamiento de lo convenido y todo lo que no fuera el claro reconocimiento de la necesidad absoluta de un acuerdo de la Diputación para cualquier novedad en nuestro régimen, no sería resolver el problema, sino agravarlo;

⁵⁹ ARGN caja 25735, expediente 2347/1. ARGN, DFNL 533, 78v.-81r.

⁶⁰ La comisión estuvo formada por los diputados Modet, Goizueta y Baleztena, los exdiputados y vocales del Consejo administrativo Oroz, Uranga y Beunza, y el secretario Oroz.

⁶¹ ARGN, DFNL 533, 136v.-137v.

porque todos, absolutamente todos, lo estimaríamos como una violencia a los derechos de Navarra»⁶².

El director general las remitió a la resolución del Directorio Militar. En su sesión de 4 de noviembre de 1925 aprobó el Real Decreto-Ley (*Gaceta* del 5 de noviembre). En sesiones del 6 y 9 de noviembre la Diputación dio por cumplida la formalidad exigida con la incorporación en el preámbulo de los términos «Bases convenidas», aprobándolas (Boletín Oficial de Navarra, 135, de 11 de noviembre de 1925)⁶³.

4.3. El Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925

Para resolver la adecuación negociada al Estatuto, el Gobierno y la Diputación acordaron en un «trámite previo inexcusable» la aprobación por la Diputación de Navarra de las bases que estudiaron conjuntamente. Así lo reconoció la exposición del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, sin hacer referencia a negociación previa alguna, como si el texto hubiese sido una propuesta unilateral del Gobierno, aunque acepta que las bases «se estudiaron entre representantes de aquella y del Ministerio de la Gobernación, en prolija gestación». El texto acordado lo aprobó la Diputación remitiéndolo al presidente del Directorio para que el Gobierno lo aprobara y se le diera la fórmula pertinente, que fue Decreto-Ley propia del momento⁶⁴.

4.3.1. Criterios cardinales

Los negociadores en su informe a la Diputación de 10 de noviembre de 1925 expresaron que las «reglas» inspiradoras del acuerdo estaban recogidas en las Bases en dos aspectos:

- a) Autonomía: «Principio de libertad para los Ayuntamientos dentro de los reglamentos que se dicten».

⁶² OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, p. 24.

⁶³ ARGN, DFNL 533, 156 r.-157 v. En la de 14 de noviembre conoció de un informe de la comisión negociadora sobre «Estatuto y Fuero», de 10 de noviembre, manifestando su satisfacción por el resultado (*Ibidem*, 160r.-161v.). Recogido por OROZ ZABALETA, L., *El régimen foral de Navarra*, pp. 21-26.

⁶⁴ OROZ ZABALETA, L., *Aplicación del principio de autonomía*, pp. 36-41; *De la autonomía municipal*. En *Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Recopilación de Trabajos. Pamplona del 11 al 18 de junio de 1933*, Pamplona: Asociación de Secretarios de Ayuntamientos de Navarra, 1933, pp. 99-108; *El régimen foral en Navarra*. En *Diario de Navarra*, 18 de julio de 1920 y también en *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 13-18.

b) Su elaboración se realizaría por la Diputación

«con otros organismos vivos, la representación predominante de los Ayuntamientos navarros formando el Consejo administrativo, organismo que adquiere así una fuerza legal que V.E. hubiera querido darle al momento de su creación y no pudo»⁶⁵.

Estas dos «reglas» representaban un claro progreso sobre el régimen histórico existente de los municipios. Se establecía una vinculación positiva que hacía efectivo el principio de legalidad, a partir de normas de naturaleza reglamentaria, que establecerían las condiciones de esa libertad y autonomía. La potestad normativa se encomendaba a un órgano cuyo rango y competencia se los atribuía una ley, superando la situación de partida de serlo de participación, a tener una potestad reglamentaria por la habilitación legal que se la atribuía. Pasó de ser un órgano creado y dependiente de la Diputación a ser una institución del orden jurídico navarro con entidad y funciones representativas y normativas propias.

La exposición previa resumió el logro de «hermanar las nuevas orientaciones de nuestro Derecho municipal [el Estatuto] con la fisonomía privativa de la vida local de Navarra», convertido en «criterio cardinal» de la disposición. De tal modo que las bases eran las soluciones concretadas sobre las «condiciones peculiares del régimen económico administrativo navarro»:

- a) «Los Municipios navarros disfrutarán de los mismos fueros y prerrogativas que los restantes de la Nación». Por tanto, de los generales recogidos en el Estatuto, particularmente del régimen de autonomía y de sus garantías, convertidos en declaración vacía de contenido real, porque sólo alcanzaban a lo previsto en las bases.
- b) Contradiciéndolo, se limitaban los fueros y prerrogativas de la autonomía al advertir que, a pesar de ella, están «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado»⁶⁶. Se mantuvo una jerarquía provincial, que implicaba una relación de dependencia, control y tutela, absolutamente contraria al principio de autonomía del Estatuto, que las había hecho desaparecer.
- c) Se les sometió al Consejo administrativo, «cuya composición es la mayor garantía de los fueros municipales por reservarse mayoría de su seno a los representantes de los Ayuntamientos». La base 12ª le encomienda «garantizar la autonomía de los Ayuntamientos» y aprobar los «Reglamentos,

⁶⁵ Recogido en OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, p. 23.

⁶⁶ Textos que aparecen literales en la propuesta del Directorio a S.M. el Rey de 4 de noviembre de 1925 (ARGN 25734, 2347/1).

Ordenanzas y acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal [...] para que entren en vigor». Lo convirtió en regulador de la vida municipal por la mayoría de representación de los Ayuntamientos y minoritaria de representación orgánica («fuerzas vivas»). Aunque su naturaleza fuera administrativa y su potestad reglamentaria no existía jerarquía, como la que en este mismo ámbito venía ejerciendo la Diputación, que acumulaba la administrativa y la reguladora ejercidas hasta entonces.

4.3.2. *Condiciones peculiares*

Las bases en que se concretaron las condiciones peculiares del «régimen económico administrativo navarro» y el «criterio cardinal», no fueron las que recogieron el principio de autonomía, sino las de declaración y reconocimiento a los Ayuntamientos navarros de una autonomía limitada y, por tanto, menor que la de los del resto del país, consecuencia de la «adecuación» de la foralidad:

a) Organización:

El acuerdo mantuvo la uniformidad organizativa y los principios del régimen local estatal, conforme al artículo 5 de la ley de 1841 y a la base primera, definiendo «la soberanía legisladora del Estado en el futuro»⁶⁷:

«Los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rijan o se adopten en los sucesivos para toda la Nación, y disfrutará de la autonomía que otorga el Estatuto municipal, con arreglo a las bases siguientes».

El RDL reguló el régimen histórico de Navarra en aspectos que concreta: elección y organización (concejo abiertos y juntas de veintena, quincena y onцена), patrimonio, función pública, servicios y obras, Hacienda (préstamos, exacciones, presupuestos y cuentas), patrimonio forestal, recursos, garantías, mancomunidades, régimen de carta y referéndum.

Pero no todo se hizo bajo el principio absoluto de la autonomía. Se afirmó el papel jerárquico «en primer grado» de la Diputación sobre los Ayuntamientos, junto con el Consejo administrativo. Por este medio se precisaron las históricas e ilimitadas competencias que la Ley de 1841 atribuyó a la Diputación, reduciéndolas en lo normativo por su atribución al Consejo, y de control cuando se estableciese el Tribunal delegado, precisándolas en los aspectos conceptos que se enumeran.

⁶⁷ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 81.

No hubo en todas ellas un incremento de autonomía, porque no desapareció el protagonismo de la Diputación en su regulación y control, a pesar de la afirmación de disfrutar de la autonomía del Estatuto. Se mantuvieron su potestad normativa a futuro («Reglamentos o acuerdos generales que dicte la Diputación») (3ª, 4ª, 5ª) y el control previo de la Diputación («autorización») (3ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª,) o posterior («aprobación») (9ª), y control de legalidad (11ª).

b) Recursos, «jurisdicción retenida» de la Diputación y Tribunal administrativo.

Para hacer efectiva la autonomía municipal y evitar el control directo que de los actos y disposiciones locales realizaba la Diputación, la Base 11ª previó crear un Tribunal Administrativo «delegado», que conociera de los recursos de alzada que se planteaban ante ella contra los actos y disposiciones locales⁶⁸.

Supuso una excepción al planteamiento general del Estatuto de mantener el «principio judicial puro, con supresión tajante de las reclamaciones gubernativas»⁶⁹, sustituyéndolas por las judiciales ante un Tribunal contencioso con acción pública vecinal o acción popular (art. 253).

El Tribunal Administrativo mantuvo una vía administrativa al no conocer la Diputación, como hasta entonces, sino una institución delegada autónoma, cuyas resoluciones abrían la vía contencioso-administrativa, previa la reposición. Fue un punto de equilibrio entre ambas posiciones:

«Persegua con esta delegación el sustraer a la Diputación, organismo político por natura, la función jurisdiccional en el orden económico-administrativo, por analogía con lo que acontece en el territorio no foral, donde tales reclamaciones están sometidas, no a los gobernadores civiles, como antaño, sino a los Tribunales económico-administrativos, totalmente extraños a la política militante»⁷⁰.

En opinión del secretario de la Diputación Úriz, sucesor de Oroz, mantener el recurso de alzada supuso reconocer

«la superioridad jerárquica de la Diputación para conocer en todas las reclamaciones o recursos contra decisiones de los entes locales navarros, facultad ésta foral que hubiera desaparecido de nuestro acervo foral si hubiera tenido

⁶⁸ Por acuerdo de la Diputación de 24 de enero de 1896 se había aprobado una «Circular estableciendo términos para los recursos de alzada contra los diversos actos de las administraciones municipales de Navarra», sobre materia económico-administrativa (art. 1). El 4 de agosto de 1905 aprobó el «Reglamento del procedimiento para las reclamaciones contenciosas que se promuevan ante la Excm. Diputación foral y provincial de Navarra».

⁶⁹ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 41.

⁷⁰ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 81.

aplicación íntegra el Estatuto. Pero este derecho quedó incólume y recogido en la Base 11^a»⁷¹.

La Diputación delegaría en el Tribunal el ejercicio de una «potestad jurisdiccional de Régimen foral privativo [que] viene siendo ejercida directa e inmediatamente por la referida Corporación»⁷². Se le atribuyó

«resolver los recursos de alzada e impugnaciones de que ha entendido la Corporación [...] que se promuevan contra decisiones autorizadas y Organismos municipales y Entidades Administrativas de Navarra en general, entendiendo igualmente en los recursos que se entablen contra la actuación individualizada de las normas relativas a los presupuestos, aplicación de contribuciones e impuestos y de las Ordenanzas a que se refiere el art. 394 de este reglamento»⁷³.

La idea de la existencia en la Diputación de una «jurisdicción retenida», derivada de las funciones del Consejo Real conforme a la ley de 1841, que en parte se delegaba y en otra se mantenía, se recogió en el Reglamento Orgánico del Tribunal aprobado el 29 de diciembre de 1964, atribuyéndole un carácter jurisdiccional, hablando de «recurso judicial» y denominando «sentencias» a sus resoluciones (arts. 18 y 24)⁷⁴.

⁷¹ ÚRIZ BERIÁIN, J., Don Luis Oroz Zabaleta. Su personalidad. Su foralismo navarro, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 113-130, *vid.* p. 122.

⁷² Así lo afirmó el acuerdo del Consejo Foral de 24 de junio de 1964. La sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1969 (R. 2530) declaró que el Tribunal Administrativo de Navarra poseía «la función cuasi-jurisdiccional de resolver recurso administrativo es desconcentrada o encomendada con carácter de estabilidad a un Órgano que se configura como jurisdiccional, bien sean los precitados Tribunales Económico-Administrativos, bien sea, el denominado Tribunal Administrativo de Navarra, [...] configurarse el mismo con un cierto carácter de judicialidad, si bien no se trata en puridad de auténtico Tribunal, ni su ejercicio suponga función jurisdiccional». Aunque la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1976 (R. 1786) lo denominó impropio por relacionarlo con la tutela, es lo cierto que era propio ya que el preámbulo del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 reconoció que los Ayuntamientos estaban «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado» y el recurso de alzada era manifestación de la misma.

⁷³ Eran las de las exacciones municipales (art. 708).

⁷⁴ ALDEA EGUÍLAZ, R., Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro*. II. *Derecho Público*, Pamplona, Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-95, *vid.* p. 82, fundamentó esta valoración en el hecho de que la Diputación era heredera de las funciones jurisdiccionales del Consejo de Navarra conforme a la atribución que a este hizo la ley XXV de las Cortes de 1828-1829: «Siendo el Consejo Tribunal y habiendo heredado la Diputación sus funciones con arreglo a lo expresamente dispuesto en el art. 10 de la Ley Paccionada, se está ante una actividad de tipo judicial, jurisdiccional *stricto sensu*, no de simple potestad jurisdiccional de la administración al estilo ordinario». Por el contrario, en la sentencia de 7 de abril de 1969 (R. 2530) el Tribunal Supremo calificó la denominación de *sentencias* de «terminología inadecuada, [...] pues la decisión por sentencia está reservada, en rigor, a los órganos estrictamente jurisdiccionales o encuadrados en el Poder judicial), lo cual quiere decir que solamente por acuerdo o resolución expresa (las denominadas *sentencias*) podrá poner fin a la vía administrativa la actuación del citado Tribunal al conocer en vía de alzada».

El Tribunal Administrativo se creó por el Consejo Foral Administrativo el 24 de junio de 1964, «para que con la independencia necesaria y tradicional en los tribunales constituya una valiosa ayuda, una clara garantía de seguridad jurídica y un instrumento eficaz de desconcentración funcional»⁷⁵. Se le dio un contenido judicialista en el fondo y forma para destacar su independencia de la Diputación en el Reglamento Orgánico que aprobó el 29 de diciembre del mismo año, aun reconociendo que era órgano administrativo y que sus actos agotaban esa vía.

La demora de casi cuarenta años demostró el poco interés de la Diputación en perder esa potestad revisora, que le daba poder sobre las entidades locales relacionado con el que ejercía la corporación sobre todas ellas, y sus diputados sobre los Ayuntamientos en sus respectivas merindades a través de la libre disposición de ayudas económicas del «Fondo de Merindad» que administraban discrecionalmente, instrumento del clientelismo merindano junto con los nombramientos de personal al servicio de la Diputación.

c) Regulación del régimen local por el Consejo administrativo

Otra de las competencias históricas de la Diputación era la normativa sobre el régimen local, que la Base 12^a atribuyó al Consejo Administrativo «para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos». Dio un plazo de tres meses para su constitución⁷⁶. La Diputación le propondría la aprobación de los «Reglamentos, Ordenanzas y acuerdos generales» referentes a la administración y régimen municipal. Para dotarle de independencia se compondría por mayoría absoluta de representación de los Ayuntamientos, aunque la Diputación pudiera designar otros vocales representantes de fuerzas vivas, «a condición de que siempre sean mayoría en el mismo los representantes de los Ayuntamientos»⁷⁷.

⁷⁵ Su reglamento orgánico lo aprobó la Diputación el 29 de diciembre de 1964. IZU BELLOSO, M., *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.

⁷⁶ En sesión de 15 de enero de 1926 la Diputación aprobó el reglamento de elección, constitución y funcionamiento del Consejo (OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1926*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1926, pp. 4-16). El mismo día se publicó la convocatoria con las listas provisionales de mayores contribuyentes y los coeficientes de valoración de los votos de concejales. El 28 las listas definitivas de mayores contribuyentes y el 4 de febrero el censo de entidades para la elección de sus representantes, convocando la elección de sus miembros para el 7 de febrero (ARGN, DFNL 534, 26v.-37r.). En la de 13 de febrero conoció del resultado y realizó los nombramientos. Los miembros fueron elegidos por los Ayuntamientos por distritos, y los representantes sociales por las sociedades agrícolas, de ganaderos y de obreros, y contribuyentes por Utilidades, Riqueza territorial e industrial, publicados el 16 de febrero (ARGN, DFNL 534, 70r.-76r.).

⁷⁷ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 81; ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación de los Fueros*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971, pp. 85-128.

La ley creó una institución de naturaleza representativa local con potestades normativas de naturaleza reglamentaria sobre el régimen local, a las que se añadieron funciones consultivas sobre materias de fuero, económico-financieras y fiscales.

El RD-L mantuvo en la Diputación la competencia para la recopilación y complementar la normativa en materia de

«contribuciones, arbitrios o impuestos de todas clases que afecten a la Administración local y complementará esas disposiciones fijando el límite y condiciones esenciales dentro de las cuales sea permitida la imposición o exacción de contribuciones y arbitrios».

Con el Tribunal Administrativo y el Consejo Foral se completó una estructura garante de la aplicación en Navarra de la autonomía municipal: «como cimiento de la foral, asegurándola con sólidas cautelas jurídicas contra posibles desmanes de las Diputaciones»⁷⁸. Esta estructura sólo suponía una limitación parcial de su poder omnímodo en materia normativa y de control de los actos locales, sin que supusiera una plena autonomía, en cuanto se mantuvo la actividad fiscalizadora sobre aspectos sustanciales de la vida local. Los «posibles desmanes» serían controlados por las vías políticas o jurídicas de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se limitó la «autonomía provincial» sobre los Ayuntamientos, pero no se les concedió la «autonomía local» en los términos estatutarios.

d) Jerarquía de la Diputación sobre los Ayuntamientos

Aunque se redujeron las anteriores competencias de la Diputación sobre los ayuntamientos, se hicieron continuas referencia a sus funciones normativas por reglamentos o acuerdos generales (bases 3ª sobre bienes, 4ª respecto a la función pública local, 5ª en relación con las obras y servicios, 7ª la recopilación a propósito de la Hacienda y 13ª sobre las mancomunidades, incluidas las forzosas; de control por autorizaciones (bases 3ª, 5ª y 6ª), aprobaciones (bases 7ª y 9ª) y otros (base 8ª); delegaciones (base 10ª) y revisión de actos (base 11ª). Todas ellas demostraron la existencia de una relación jerárquica en todos los ámbitos de la vida local, como lo había reconocido la exposición previa: «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado».

El instrumento fue el Reglamento de Administración Municipal de Navarra aprobado por el Consejo Administrativo el 3 de febrero de 1928 (en adelante, RAMN)⁷⁹, que, como ocurrió con los reglamentos del Estatuto, fue utilizado por

⁷⁸ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 82.

⁷⁹ JIMENO ARANGUREN, R., Autonomía municipal y control jurídico, pp. 376-377. En *El Primer Congreso*, pp. 155-198, se recogieron numerosas propuestas de secretarios municipales para refor-

la Diputación para reducir la posible autonomía y consolidar su poder jerárquico, sancionado por el Consejo administrativo, con la «legitimidad.» que le dio la base 12ª. Como recogió su exposición de motivos,

«el objeto principal [...] es aplicar a la legislación vigente los principios de autonomía señalados en las bases que, previo acuerdo con la Diputación, fueron aprobadas por Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, cumpliendo, a la vez, el compromiso adquirido en la 7ª de dichas Bases, de recopilar las disposiciones que han de seguir en materia de contribuciones, arbitrios o impuestos de toda clase que afecten a la Administración local».

Fue un minucioso código de la vida local refundiendo «todas las normas e instituciones propias de la Administración Foral, sin más innovaciones que las indispensables para cumplir los fines indicados»⁸⁰. Reconoció la Diputación que le preocupaba la autonomía, justificándolo en que trataba de evitar que

«la autonomía degenerara fácilmente en arbitrariedad, con perjuicio no solamente de los intereses y derechos privados, siempre respetables, sino también de los intereses públicos, cuya seguridad y garantía se pretende».

El papel jerárquico de la Diputación lo confirmó su preámbulo:

«se reserva a la Diputación la alta inspección que, como superior jerárquico de los Ayuntamientos, le corresponde para vigilar e intervenir en la Administración municipal cuando existan pruebas notorias de que la actuación de las Corporaciones municipales es irregular o desordenada»⁸¹.

Su alcance lo concretó en el orden patrimonial, económico-financiero y fiscal:

«sólo se exige la sanción de la Diputación para los acuerdos municipales cuando afecten al patrimonio comunal o al estado de la deuda de los pueblos interesados; a la realización de obras y servicios cuyo coste haya de gravar presupuestos de dos o más ejercicios, exceptuando los que no excedan de diez

mar artículos del reglamento para mejorar el tratamiento y, en algunos casos, reducir el control sobre los municipios, pero siempre con una actitud elogiosa y reverencial hacia la Diputación.

⁸⁰ El Consejo Foral Administrativo de Navarra acordó en sesión de 27 de diciembre de 1969 la elaboración de un texto refundido del Reglamento, que fue aprobado por la Diputación el 11 de diciembre de 1970 y publicado en el Boletín Oficial de Navarra el 16 de diciembre de 1970.

⁸¹ ÚRIZ BERIÁIN, J., Don Luis Oroz, p. 123: «La autonomía que los entes municipales y concejiles disfrutaban en Navarra quedó consolidada con la adaptación del Real Decreto-Ley de Bases de 1925 y la consecuente aparición del Consejo Foral que, en 3 de febrero de 1928, procedió a promulgar el Reglamento de Administración Municipal de Navarra». Había reconocido la «superioridad jerárquica de la Diputación para conocer en todas las reclamaciones o recursos contra decisiones de los entes locales navarros, facultad ésta foral que hubiera desaparecido de nuestro acervo foral si hubiese tenido aplicación íntegra el Estatuto» (p. 122). De modo que la autonomía no sólo era compatible, sino que la garantizaba el control jerárquico.

mil pesetas; a las roturaciones, deslindes y ocupación de los montes y terrenos declarados de utilidad pública; a los aprovechamientos forestales y de agua que no tengan carácter vecinal; a la enajenación y gravamen de los bienes del patrimonio municipal; a la aprobación de presupuestos y cuentas cuando haya reclamaciones; a los préstamos y empréstitos que revistan relativa importancia y, finalmente, a la creación de impuestos no autorizados por el Reglamento».

Su finalidad es «que los servicios esenciales no falten y se impulsen y para que los recursos no se distraigan ni malbaraten»⁸². Se realiza por medio de técnicas de información, inspección, revisión de cuentas, control presupuestario, etcétera.

El artículo 2 RAMN dispuso que «en todos los Municipios, a excepción de los que se rijan por Concejo abierto, se constituirán las Juntas llamadas de Quincena y Veintena», con el carácter de órgano complementario del Ayuntamiento o de representación y gestión de las entidades que no lo fueran, como ocurría en el caso de los Concejos integrados en los Ayuntamientos compuestos. Supuso una variación de la Base 2ª, de 1925 en la que la subsistencia de las Juntas lo era en cuanto órganos de gobierno que sustitúan al Concejo abierto en los Ayuntamientos de entre doscientos cincuenta y mil habitantes, mientras que el RAMN incorporó a los primeros contribuyentes en los órganos municipales, como lo había hecho la Diputación en la circular de 5 de abril de 1848. Así lo reconoció el preámbulo:

«variando en algo también nuestras leyes de Cortes, se han incorporado a estas Juntas los primeros contribuyentes del Municipio, por estimar que esta innovación era necesaria, dadas las nuevas facultades que a las mismas se les confiere en orden a la aprobación de los presupuestos y cuentas, en que dichos contribuyentes venían interviniendo hasta ahora con éxito satisfactorio».

Las técnicas administrativas en que el RAMN concretó la «jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado» sobre los Ayuntamientos, como había reconocido la exposición del RD-L 1925, fueron:

a) En el ejercicio de la «jurisdicción retenida foral»:

Conforme a la base 11ª, en el artículo 709 la Diputación se reservó «como materia perteneciente a la jurisdicción retenida propia» las reclamaciones contra la legalidad de los presupuestos, el establecimiento de contribuciones, tasas y arbitrios, y las cuestiones de declaración de responsabilidad e imposición de sanciones del artículo 692 RAMN.

⁸² Informe de la Comisión del Consejo Administrativo que propuso las Bases para la adecuación del régimen municipal al Estatuto, recogido por OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa*, I, p. 8.

b) Las autorizaciones y aprobaciones, como elementos previos a la formación de la voluntad municipal o como requisito de eficacia eran muy numerosas. Aldea las diferenció por su naturaleza en función del papel que correspondía a los Ayuntamientos y a la Diputación.

En las autorizaciones «la competencia fundamental reside en los Ayuntamientos y Concejos, aunque sometida al control del superior jerárquico» de la Diputación que la otorga⁸³.

En las aprobaciones la Diputación ejercitaba «funciones retenidas, como cuerpo general de la Administración Municipal, en las que le corresponde la *aprobación* a iniciativa de las Corporaciones Locales»⁸⁴, como «potestad de resolver directa, aunque casi siempre a iniciativa de las Corporaciones Locales. Y si en esas materias resuelven estas Corporaciones, se produce nulidad radical, por incompetencia», como ocurre en el establecimiento de obras y servicios en régimen especial o municipalizados⁸⁵.

c) En las atribuciones de servicios de inicial competencia municipal que realizaba el Consejo Foral cuando pudieran tener carácter intermunicipal.

d) Existían en el RAMN controles que no figuraban en las Bases como la aprobación de Estatutos y Reglamentos de las Mancomunidades (arts. 56-61) y de los reglamentos de empleados (art. 271), la autorización de los contratos directos (art. 600) y para constituir empresas mixtas y arrendar servicios municipalizados (norma 9 del Apéndice al Título V).

e) En la suspensión de la ejecución de los actos locales recurridos en alzada, el artículo 772 RAMN afirmó el principio de ejecutividad de los actos locales recurridos y, por tanto, la no-suspensión por la interposición del recurso de alzada. Sin embargo, la Diputación o el Tribunal podían disponer la suspensión a instancia del recurrente en cualquier estado del procedimiento, y se podía exigir caución suficiente para responder de los daños y perjuicios que pudieran derivarse de la suspensión para los intereses públicos, la Corporación o autoridad recurrida o terceros (arts. 773 y 774).

f) La Ley 43.2 de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, que promulgó el Fuero Nuevo o Compilación del Derecho privado foral de Navarra, encomendó a la Diputación la homologación (aprobación) de las Ordenanzas del Noble Valle y Universidad de Baztán y de las Juntas Generales de los Valles de Roncal y Salazar.

⁸³ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos*, pp. 80 y 84.

⁸⁴ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos*, p. 80.

⁸⁵ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos*, p. 83. Entre otros supuestos, la constitución y disolución de Mancomunidades (arts. 57 y 60 RAMN).

4.4. Resultado satisfactorio

El 10 de noviembre de 1925 los miembros de la comisión negociadora emitieron un informe a la Diputación titulado «Estatuto y Fuero», que conoció en la sesión de 14 de noviembre⁸⁶. Expusieron el proceso negociador con consideraciones sobre las dificultades que planteaba la situación del momento en que «se vela el imperio normal de las leyes y aun de la Constitución misma».

Reconocieron que «el Estatuto modificaba el régimen de nuestra ley paccionada [...] que la violaba [...] si llegara a aplicarse». Elogiaron el comportamiento de la Diputación «con firmeza en los principios y con prudencia en las transacciones, rindiéndose además a la voz general que pedía en aquellos días autonomía». Diferenciaron entre dos concepciones en conflicto, con difícilísima adaptación «entre el agua y el fuego»:

«entre el Estatuto que es la supresión de todo recurso y la vida libre de los Municipios, por lo menos en teoría, y nuestro régimen que es la vida tradicional de los Municipios navarros, más o menos amplia, pero siempre vigilada, impulsada y subordinada a un organismo regional o provincial».

Desde la perspectiva del pactismo foral el R.D.-L era «satisfactorio», porque

«contiene la manifestación clara, absoluta y terminante de que la aplicación del Estatuto y su adaptación a Navarra, al traducirse en ley viva para Navarra, exigía como requisito inevitable la aprobación de la Diputación; [...] debido a su régimen».

Suponía el reconocimiento por el poder legislativo

«de que nuestro régimen no puede ser cambiado sin la voluntad de Navarra, encarnada y representada, como siempre, por su Diputación Foral. [...] no puede hacerse modificación que no fuera aprobada por Navarra. [...] La provincia [...] ha atravesado una grave crisis de la que ha salido incólume y aun robustecido su régimen, cuya esencia es el gobierno por nosotros mismos en lo que nos es peculiar, con el categórico reconocimiento de su intangibilidad»⁸⁷.

Según Úriz en el prolijo proceso de adaptación del régimen local navarro al Estatuto

«quedó explicitado el carácter de «paccionado» o «convenido» de las Bases ultimadas, cuyo término «convenido» se deduce del desarrollo de las actuaciones habidas para su aprobación. Siempre el «Pacto», antes y ahora como eje de

⁸⁶ Recogido por OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, pp. 21-26.

⁸⁷ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, pp. 25-26.

cuanto pueda afectar a Navarra. [...] hay que calificar como satisfactorio para nuestro país la adaptación del Estatuto Municipal, mediante el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925»⁸⁸.

V. CONTINUIDAD DE LA JERARQUÍA DE LA DIPUTACIÓN

Una vez ratificada la jerarquía histórica de la Diputación sobre los Ayuntamientos por el RDL de 4 de noviembre de 1925, continuó practicándose, ahora con el sólido apoyo que supuso considerar compatibles con la autonomía todas las intervenciones normativas y controles que se habían sancionado. Dicha norma y su Reglamento se consolidaron como parte del *statu quo* de Navarra en la legislación posterior, sin que cupiese la posibilidad de establecer un nivel mayor de autonomía para los municipios.

La Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935 reconoció la vigencia de la ley de 16 de agosto de 1841 y de las bases aprobadas por Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925. Conforme a su Disposición Transitoria undécima, «continuará subsistente en Navarra el régimen de administración municipal establecido en virtud de la ley y demás disposiciones complementarias».

En junio de 1933 se celebró en Pamplona el «Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros»⁸⁹, constatándose que, frente a la pregonada autonomía, la situación real de los Municipios era de sometimiento jerárquico a la Diputación. Se manifestaron dos opiniones contrapuestas.

La primera comunicación del secretario de Tafalla Ayerra afirmó con referencia al RDL de 1925 y el RAMN,

«que la autonomía concedida a los Ayuntamientos [...] [por] el código regulador de los derechos, deberes y obligaciones de los Ayuntamientos navarros, son bastante más reducidos que a los restantes de España concede el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que continúa también en vigor en esta materia».

Para una «verdadera autonomía» propuso se encomendaran a los Ayuntamientos las atribuciones de las Veintenas, que los Ayuntamientos pudieran dictar sus Ordenanzas en todos los ámbitos para permitir la variedad acomodada a su diferente realidad, porque para lograr una «Navarra pujante [...] solamente puede obtenerse concediendo al Municipio una amplia autonomía».

⁸⁸ ÚRIZ BERIÁIN, J., Don Luis Oroz, pp. 122 y 124.

⁸⁹ Sobre autonomía municipal hubo dos comunicaciones de los secretarios Ayerra y Chivite, y dos conferencias de Gil Robles y Oroz.

Entre sus conclusiones formuló la supresión de las Juntas de Veintena pasando sus facultades a la Corporación (1ª), reconociendo que la Diputación actuaba «como superior jerárquica en materia administrativa» fuese quien «revisase la gestión de los Ayuntamientos [...] para no recargar el abrumador trabajo que hoy pesa sobre los secretarios» (3ª). Propuesta que suponía reforzar su reconocida jerarquía y control⁹⁰.

La segunda comunicación fue del secretario de Cintruénigo Chivite. Tras una extensa exposición sobre el significado y alcance de la autonomía, afirmó:

«Gozan los municipios navarros de una extensa autonomía que claramente se desprende y manifiesta en el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, con las modificaciones que a base siempre de mayor amplitud y libertad en la administración municipal, ha dictado el Consejo Foral. [...] Los municipios navarros disfrutan [...] de una completa autonomía administrativa».

Reconoció que, no obstante, lo anterior, «los municipios navarros tienen sí cierta dependencia de la Excma. Diputación, dependencia que tiene su razón de ser en nuestro peculiar Régimen Foral», que basó en el artículo 6 de la ley de 1841. Se manifestaba en «pequeñas limitaciones [...] que denominamos prudentes medidas de protección», mencionando algunas aprobaciones y el recurso de alzada. Sobre la fiscalización diferenció la referida a los impuestos provinciales y la que

«afecta propiamente a la administración municipal, y en este sentido opinamos que debe limitarse a que se observen por los Ayuntamientos las disposiciones administrativas contenidas en los reglamentos vigentes, decretos y acuerdos de carácter general adoptados por la Excma. Diputación».

Su opinión final era que

«los municipios navarros gozan hoy casi de una completa autonomía administrativa, que puede no obstante ampliarse en algunos puntos, mediante las consiguientes reformas del Reglamento de Administración Municipal, [...] pero asimismo estimamos peligrosa la concesión de mayor autonomía, si no va acompañada de una mayor y más efectiva responsabilidad»⁹¹.

VI. CONCLUSIONES

Las opiniones precedentes reflejaron las que mantenían los Ayuntamientos y sus secretarios respecto a la presencia de la autonomía local en Navarra.

⁹⁰ AYERRA, F., Autonomía de los Municipios. En *Primer Congreso*, pp. 80-82.

⁹¹ CHIVITE, N., Autonomía municipal. En *Primer Congreso*, pp. 83-88.

El régimen derivado del Real Decreto-Ley de 1925 había mantenido la jerarquía y control de la Diputación sobre los Municipios, con las matizaciones derivadas de la norma, reduciéndola en los órdenes normativo al encomendarlo al Consejo administrativo y del control de la legalidad de su actos a un Tribunal administrativo que tardó casi cuarenta años en crearse.

Todos reconocían el esfuerzo realizado por la Diputación en su negociación con el Gobierno para evitar la aplicación directa del Estatuto municipal, salvando el orden derivado de la legislación histórica y de la ley de 1941, que no era otro que el de su jerarquía sobre los ayuntamientos. A pesar del fracaso del principio de autonomía municipal general en el resto del país, el acuerdo de 1925, que consolidó la jerarquía, supuso una nueva institucionalización y mejora parcial en Navarra por la creación de las dos instituciones citadas, que limitaron el poder normativo y de control de la corporación foral.

El Reglamento de Administración Municipal, promulgado en 1928 al amparo del Real Decreto-Ley incrementó los controles económicos, de legalidad y oportunidad de la Diputación sobre los municipios.

El principio de autonomía no estuvo realmente presente hasta que la vigencia de la Constitución de 1978 obligó a establecer un nuevo régimen local en Navarra por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-95.

Divulgación de los Fueros, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971,

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, Oroz Zabaleta, Luis. En *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia*, III, Madrid: Fundación Iura Vasconiae-Marcial Pons, 2022, pp. 661-665.

AYERRA, Félix, Autonomía de los Municipios. En *Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Recopilación de Trabajos. Pamplona del 11 al 18 de junio de 1933*, Pamplona: Asociación de Secretarios de Ayuntamientos de Navarra, 1933, pp. 80-82.

BLOCH, Marc, *Introducción a la Historia*, México: FCE, 1988.

CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931.

CASTRO, José Ramón, *Yanguas y Miranda*, Pamplona: Editorial Gómez, 1963.

CHIVITE, N., «Autonomía municipal». En *Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Recopilación de Trabajos. Pamplona del 11 al 18 de junio de 1933*, Pamplona: Asociación de Secretarios de Ayuntamientos de Navarra, 1933, pp. 83-88.

Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, La adaptación del Estatuto municipal de 1924 a las provincias vasco-navarras. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 685-706.

GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra, (1840-1931)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996.

GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, César LAYANA ILUNDAIN, Eduardo MARTÍNEZ LACABE y Mikel PÉREZ OLASCOAGA, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1931-1984) y de los secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.

IZU BELLOSO, Miguel, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.

JIMENO ARANGUREN, Roldán, El municipio de Vasconia en la Edad Media, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 45-83.

-Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la Administración local: evolución histórica en Navarra, *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), pp. 361-366.

JORDANA DE POZAS, Luis, Significación del Estatuto en la Historia de España. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 6-15.

OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación administrativa de Navarra, I*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1917.

-*Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1925.

-*Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1926*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1926.

-Aplicación del principio de autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de Administración Municipal Vasca, 17 a 21 de septiembre de 1919*, San Sebastián: Eusko-Ikaskuntza, 1920, pp. 230-250. Recogida en *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 25-35.

POSADA, Adolfo, Prólogo a Carlos L. ROWE, *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, Madrid: Victoriano Suárez, 1914.

-*El régimen municipal de la ciudad moderna y bosquejo del régimen local en España, Francia, Inglaterra, Estados alemanes y Estados Unidos*, Madrid: Librería Victoriano Suárez, 1916.

Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Recopilación de Trabajos. Pamplona del 11 al 18 de junio de 1933, Pamplona: Asociación de Secretarios de Ayuntamientos de Navarra, 1933.

SESÉ ALEGRE, José María, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona: Eunsa, 1994.

ÚRIZ BERIÁIN, José, Don Luis Oroz Zabaleta. Su personalidad. Su foralismo navarro, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 113-130.

YANGUAS Y MIRANDA, José, *Diccionario de los fueros del Reino de Navarra*, San Sebastián: Imprenta de Ignacio Ramón Baroja, 1828.

-*Manual para gobierno de los Ayuntamientos de Navarra*, Pamplona: Imprenta de Francisco Erasun, 1846.

II. VOLVIENDO SOBRE LA HISTORIOGRAFÍA DE VASCONIA

BASKONIAKO HISTORIOGRAFIARA ITZULIZ

Pamplona, 15 de diciembre de 2021
Iruñea, 2021eko abenduaren 15a

REGRESANDO SOBRE LA HISTORIOGRAFÍA MEDIEVAL DE Y SOBRE VASCONIA A LA LUZ DEL CONTEXTO SOCIAL DE LOS TEXTOS

Euskal Herriaren eta Euskal Herriaren inguruko Erdi Aroko historiografiara
itzuliz testuen testuinguru sozialaren harira

Returning to the medieval historiography of and about Vasconia in relation to
the social context of the texts

Roldán JIMENO ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa
Instituto I-Communitas

Fecha de recepción / Jasotze-data: 17 de junio de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 24 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 6 de octubre de 2022

Este artículo aborda el desarrollo de la tradición historiográfica en la Vasconia medieval, deteniéndose en las particularidades de las culturas cristiana, musulmana y judía en el arte de escribir sobre el pasado. Se tratan, asimismo, los diferentes problemas que poseen esas obras a la hora de abordar el análisis histórico. El artículo culmina con una reflexión sobre el valor de la historiografía medieval en los siglos posteriores hasta la actualidad.

Palabras clave: Vasconia. Historiografía medieval. Crónicas medievales. Leyendas medievales. Objetividad histórica.



Artikulu honek Euskal Herriko Erdi Aroko tradizio historiografikoaren garapena aztertzen du, iraganari buruz idazteko moduetak erreparatuz eta kultura kristau, musulman eta juduen berezitasunetan arreta jarritz. Ondoren, obra horiek azterketa historikoari heltzeko orduan dituzten arazo ezberdin aztertzen dira. Amaieran Erdi Aroko historiografiak gaur egun arte izan duen balioari buruzko hausnarketa egin da.

Gako-hitzak: Euskal Herria. Erdi Aroko historiografia. Erdi Aroko kronikak. Erdi Aroko kondairak. Objektibotasun historikoa.



This article deals with the development of the historiographical tradition in medieval Vasconia, focusing on the particularities of the Christian, Muslim and Jewish cultures in the art of writing about the past. It also discusses the different problems that these works face when it comes to historical analysis. The article ends with a reflection on the value of medieval historiography in subsequent centuries up to the present day.

Keywords: Vasconia. Medieval historiography. Medieval chronicles. Medieval legends. Historical objectivity.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS TRES CULTURAS HISTORIOGRÁFICAS: LA CRISTIANA, LA MUSULMANA Y LA JUDAICA. 1. Historiografía cristiana. 2. Historiografía musulmana. 3. Historiografía judía. III. ASPECTOS PROBLEMÁTICOS DE LA HISTORIOGRAFÍA MEDIEVAL. IV. EPÍLOGO: LA UTILIZACIÓN HISTORIOGRÁFICA POSTERIOR DE LAS HISTORIAS MEDIEVALES. V. BIBLIOGRAFÍA.

In memoriam Jose Ángel Lema Pueyo

I. INTRODUCCIÓN

El primer tomo del *Diccionario Notitia Vasconiae*¹ ha actualizado el estado del conocimiento de la historiografía de y sobre Vasconia elaborada en la Edad Media, complementando los análisis de conjunto que en las últimas décadas han venido realizando Andrés E. de Mañaricúa (1973)², Manuel Cecilio Díaz y Díaz (1976, 1979)³, Carmen Orcástegui (1986)⁴, Ángel J. Martín Duque (1986, 1996, 1999)⁵, Alberto Pérez de Laborda (1996)⁶, Santiago Segura

¹ VVAA, *Notitia Vasconiae, Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia*. I. *Antigüedad, Edad Media y Moderna*, Madrid: Marcial Pons, 2019, pp. 149-366.

² MAÑARICÚA, A. E. de, *Historiografía de Vizcaya (Desde Lope García de Salazar a Labayru)*, Bilbao: Editorial La Gran Enciclopedia Vasca, 1973, 2ª ed. Reed. ampliada, Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

³ DÍAZ Y DÍAZ, M. C., La Historiografía hispana desde la invasión árabe hasta el año 1000. En *De Isidoro al siglo XI. Ocho estudios sobre la vida literaria peninsular*, Barcelona: Albiro, 1976, pp. 203-234; *Libros y librerías en la Rioja altomedieval*, Logroño: Diputación Provincial, 1979.

⁴ ORCÁSTEGUI, C., La memoria histórica de Navarra a fines de la Edad Media: la historiografía nacional. En *Príncipe de Viana, anejo 3, Homenaje a José María Lacarra*, 2, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1986, pp. 591-606.

⁵ MARTÍN DUQUE, A. J., Algunas observaciones sobre el carácter originario de la monarquía pamplonesa. En *Príncipe de Viana, Anejo 3, Homenaje a José María Lacarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1986, II, pp. 525-530; Del espejo ajeno a la memoria propia. En *Signos de identidad histórica para Navarra*, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1996, I, pp. 21-50, reed. *Príncipe de Viana*, vol. 63, núm. 227 (2002), pp. 909-940; Imagen histórica medieval de Navarra. Un bosquejo, *Príncipe de Viana*, 60 (1999), pp. 401-458, reed. *Príncipe de Viana*, vol. 63, núm. 227 (2002), pp. 957-1008.

⁶ PÉREZ DE LABORDA, A., *Guía para la historia del País Vasco hasta el siglo IX. Fuentes, textos, glosas, índices*, Donostia: Txertoa, 1996.

Munguía (1997)⁷, M^a. Jesús Viguera (1998)⁸, Iñaki Bazán (2001)⁹, José Antonio Munita Loinaz (2004)¹⁰, Eloísa Ramírez Vaquero (2008, 2011)¹¹, esta autora con Fermín Miranda (1996)¹², Julia Pavón Benito (2014)¹³ e Iñaki Bazán y Janire Castrillo (2021)¹⁴, por citar los más meritorios, a los que habremos de sumar los estudios específicos desarrollados en torno a determinados autores u obras, cuyas referencias aparecen minuciosamente recogidas en las correspondientes voces del mencionado diccionario *Notitia Vasconiae*. Partimos, por tanto, de un magnífico estado de la cuestión en torno a la escritura de la historia de y sobre Vasconia en la Edad Media. En nuestro caso, volvemos sobre la historiografía medieval, aunque desde la perspectiva que otorga el análisis del contexto social en el que se generaron los textos¹⁵.

⁷ SEGURA MUNGUÍA, S., *Mil años de historia vasca a través de la literatura greco-latina. De Anibal a Carlomagno*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1997.

⁸ VIGUERA MOLINS, M^a J., Fuentes de al-Andalus (Siglos XI y XII). I: Crónicas y obras geográficas, *Codex aquilarensis: Cuadernos de investigación del Monasterio de Santa María la Real*, 13 (1998), pp. 10-32.

⁹ BAZÁN DÍAZ, I., La historiografía medieval vasca y su influencia en la obra de Garibay. En *El historiador Esteban de Garibay*, Donostia/San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2001, pp. 75-122.

¹⁰ MUNITA LOINAZ, J. A., Fuentes cronísticas para el estudio del País Vasco en la Edad Media. En BARRUSO BARÉS, P. y J. A. LEMA PUEYO (dir.), *Historia del País Vasco. Edad Media (siglos V-XV)*, Donostia/San Sebastián: Hiria, 2004, pp. 51-110.

¹¹ RAMÍREZ VAQUERO, E., Reinar en Navarra en la Baja Edad Media. En RAMÍREZ VAQUERO, E. (coord.), *Ceremonial de la coronación, unción y exequias de los reyes de Inglaterra. Estudios complementarios*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 279-303; La realeza navarra en los siglos XIII-XIV: la construcción de la memoria. En MARTÍNEZ SOPENA, P. y A. RODRÍGUEZ LÓPEZ (dirs.), *La construcción medieval de la memoria regia*, Valencia: Universitat de València, 2011, pp. 425-446.

¹² MIRANDA GARCÍA, F. y E. RAMÍREZ VAQUERO, De la cronística finimedieval a los Anales del reino. En A. J. MARTÍN DUQUE (dir.), *Signos de identidad histórica para Navarra*, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1996, I, pp. 51-60.

¹³ PAVÓN BENITO, J., La cronística bajomedieval del reino de Navarra: síntesis historiográfica y nuevos planteamientos de interpretación de los textos históricos. En SARASA SÁNCHEZ, E. (coord.), *Monarquía, crónicas, archivos y cancellerías en los reinos hispano-cristianos: siglos XIII-XV*, Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2014, pp. 347-376.

¹⁴ BAZÁN, I. y J. CASTRILLO, La historiografía sobre el Señorío de Vizcaya en la Edad Media desde la Historia Social y Cultural. En *Nos ese quasi nannos. Conmemorando la publicación de "Vizcaya en el siglo XV. Aspectos económicos y sociales" (1966)*, de José Ángel García de Cortázar, Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 2021.

¹⁵ Diversos autores han trabajado la perspectiva metodológica de abordar la historiografía a partir del contexto social en el que fueron generados los textos, entre los que destacamos WHITE, H., *Meta-historia. La imaginación en la Europa del siglo XIX*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1992; SPIEGEL, G., *The past as text: the theory and practice of Medieval historiography*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997; y AURELL, J., *La escritura de la memoria. De los positivismos a los postmodernismos*, Valencia: Universitat de València, 2014; *Ibidem*, *La historiografía medieval. Entre la historia y la literatura*, Valencia: Universitat de València, 2016.

Comenzaremos realizando un enfoque introductorio crítico del concepto histórico de esta narrativa, a través de cuestiones sobre la concepción intelectual del tiempo histórico y las bases conceptuales e intelectuales de la Historia. En el cuerpo central del trabajo nos fijaremos en las particularidades de las tres culturas existentes en el arte de escribir sobre el pasado –la cristiana, la musulmana y la judía– y las dificultades que entrañan las obras medievales para distinguir lo verdadero de lo legendario, con especial importancia en los textos de tipo historiográfico. En este apartado se abordará la cuestión de la objetividad y la veracidad de la información contenida en las fuentes cronísticas frente a lo fantástico, lo legendario o los mitos fundacionales. Este análisis se realizará, además, desde una perspectiva comparativa con historiografía europea y, muy especialmente, con la producida en la Corona de Castilla y en Francia, que se estaban desarrollando a la par. El trabajo culminará con una reflexión sobre el valor de la historiografía medieval.

Cabe recordar, siquiera muy sucintamente, que *historia* y *chronica* eran dos términos utilizados en la Edad Media para secuenciar e inscribir el pasado¹⁶. Según una célebre definición de Isidoro de Sevilla (c. 560-636), historia era una *narratio rerum gestarum* (narración de hechos). El término *historia* se utilizaba formalmente como una mera narración de hechos, aunque, con el uso, la expresión *chronica* (crónica) acabó adquiriendo un significado más profundo, dando a la historia un sentido de «crónica» desde la que explicar el pasado. La historiografía se consideraba como aquello que vinculaba el presente con el pasado en una representación intelectual de la historia a través de la narración contenida en la crónica. Así, desde el principio, los historiadores cristianos, los judíos y los musulmanes se preocuparon por la correcta atribución de los hechos a sus correspondientes fechas o tiempos, y por situarlos dentro de una cronología continua¹⁷.

La secuencia cronológica era, por tanto, un elemento clave en el quehacer de los historiadores medievales. En el mundo cristiano, el concepto del pasado estaba determinado por una mezcla extremadamente peculiar, ambigua e incluso paradójica, de una creencia en la progresión histórica, por un lado, y de su inmutabilidad, por otro. Se asistía al mismo tiempo a la percepción de los cambios de época y a la existencia de una continuidad de tiempos y situaciones históricas. Debido a su énfasis en la verificabilidad de la ordenación cronológica, esta ambigüedad no otorgaba a la historia un cierto carácter intemporal. Existía una

¹⁶ Sobre el concepto de Historia en la Edad Media a través de la historiografía *vid.* las síntesis de SPIEGEL, G., *The past as text, op. cit.* y AURELL, J., *La historiografía medieval, op. cit.*

¹⁷ *Cfr.* ORCÁSTEGUI, C. y E. SARASA, *La historia en la Edad Media. Historiografía e historiadores en Europa Occidental. Siglos V-XIII*, Madrid: Cátedra, 1991.

tendencia generalizada a ordenar los acontecimientos históricos en función de su tiempo respectivo, lo que no se consideraba contradictorio con la tendencia opuesta a desvincular el objeto de esos mismos acontecimientos de su orden cronológico. El tiempo era una parte esencial de la existencia terrenal, pero constituía, a su vez, un símbolo del mundo eterno. El pensamiento historiográfico se combinaba con las necesidades teológicas de la historia. Era innegable el hecho de que se producían cambios; incluso, la Biblia describía el ir y venir de tres imperios mundiales. Además, desde San Agustín se asumió que las grandes mutaciones en la historia del cristianismo habían ocurrido o iban a ocurrir como consecuencia del advenimiento de Jesucristo. El propio San Agustín había dado una explicación perfectamente aceptable del cambio histórico, argumentado que solo Dios tenía una estabilidad perfecta y duradera, mientras que el cambio en el mundo temporal era consecuencia de la propia imperfección de la existencia humana. Para el obispo de Hipona, la historia era un presente, y su ser era aprehensible e inteligible en cualquier momento histórico¹⁸.

Uno de los principales problemas que tuvieron los historiadores medievales fue, precisamente, su percepción de la historia como una progresión cronológica, algo que se advierte bien en las narraciones del pasado medieval de Vasconia. Los autores reconocían y constataban el cambio y el desarrollo, y distinguían entre épocas o fases de la historia; además, su percepción de los acontecimientos estaba impregnada de un asombroso sentido de intemporalidad que ignoraba una diferencia real del carácter de división por épocas de la historia, en la medida en que esta iba más allá de la sucesión política de los reinados u otras estructuras de poder. Esta percepción distorsionada del pasado permitió, además, aplicar directamente al presente acontecimientos que habían ocurrido hacía tiempo¹⁹. Los cambios históricos se identificaban en el ascenso y el declive político o en el cambio de gobernantes, y, en ocasiones, también por el desplazamiento espacial de los centros de poder. Pero estas mutaciones no se estimaban, interpretaban o explicaban como cambios estructurales o mutaciones en las actitudes contemporáneas, en función de sus respectivas situaciones históricas. Así, los grandes episodios de la historia político-militar de Vasconia en la Edad Media, como la conquista castellana de La Rioja en 1076, la de Álava, Gipuzkoa y el Duranguesado en 1199-1200, o la adscripción o la apoderación castellana de la Sonsierra en el siglo XV, apenas tuvieron reflejo en las crónicas propias y fueron consignados de manera somera en las foráneas.

¹⁸ MARROU, H.-I., *L'ambivalence du temps de l'histoire chez saint Augustin*, Montreal-Paris: Vrin, 1950.

¹⁹ McKITTRICK, R., *Perceptions of the Past in the Early Middle Ages*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2006.

El concepto lineal del tiempo hizo que los historiadores no llegaran a percibir una alteración significativa por la llegada de nuevas épocas. El pasado y el presente se fundían en una narración continua, por lo que se incurría en el peligro de tornar la mirada al pasado con los ojos del presente, incurriendo en evidentes anacronismos. Este problema, que se encuentra en la mayor parte de textos historiográficos de toda Europa²⁰, lo encontramos también en los textos de nuestros territorios, fundamentalmente en los relativos a las épocas alto y plenomedievales, lo que ha llevado a no pocos debates historiográficos actuales.

II. LAS TRES CULTURAS HISTORIOGRÁFICAS: LA CRISTIANA, LA MUSULMANA Y LA JUDAICA

Aunque en el presente artículo nos centraremos fundamentalmente en la historiografía cristiana, no podemos olvidar que el pasado de los territorios de Vasconia fue objeto de atención tanto de historiadores judíos como, sobre todo, de cronistas musulmanes. Procede apuntar, siquiera someramente, los rasgos fundamentales de cada una de estas culturas historiográficas.

1. Historiografía cristiana

En la Edad Media, la historiografía occidental –y la de Vasconia en particular–, estuvo profundamente marcada por la Biblia, considerada todo un modelo interpretativo del pasado, una suerte de crónica expositiva del desarrollo de la historia del pueblo judío –en la fase veterotestamentaria– y cristiano. Las Sagradas Escrituras ofrecían una historia homogénea para todo el orbe cristiano y supusieron la primera estructura sobre la que construir el relato de la historia, pues las primeras obras de tipo historiográfico fueron cronologías destinadas a relacionar los acontecimientos bíblicos con los hechos políticos, con lo que fue configurándose, a partir de ahí, unas primeras historias universales de la humanidad²¹.

Desde la Tardoantigüedad, la universalidad de la historia cristiana confirió ya una gran uniformidad a la historiografía, marcando unos contenidos y una metodología que se trasladaron a la Alta Edad Media. A pesar de que las crónicas y otros textos historiográficos tuvieran orígenes cronológicos y geográficos

²⁰ KELLEY, D. R., *Versions of History from Antiquity to the Enlightenment*, New Haven, CT: Yale University Press, 1991.

²¹ SÁNCHEZ-PRieto BORJA, P., La Biblia en la historiografía medieval. En OLMO, G. del (ed.), *La Biblia en la literatura española*, Madrid: Trotta, 2008, I-2, pp. 77-194.

diversos, las historias medievales cristianas no contuvieron distorsiones conceptuales o metodológicas llamativas, pues todas ellas partían de un mismo tronco común construido a partir de un mismo acarreo de materiales de historia sagrada, de textos de los padres de la Iglesia y, por supuesto, de las grandes obras históricas elaboradas en la tardoantigüedad, sobresaliendo, en nuestro caso, las tradiciones historiográficas isidoriana y orosiana, como tendremos ocasión de ver más adelante. Las variaciones de la historiografía occidental se encuentran en los temas o episodios históricos propios de cada territorio, condicionados por la glorificación de la memoria política de los respectivos reinos²², pero, en todo caso, las formas de mirar al pasado tuvieron desde los más tempranos siglos altomedievales y hasta los albores del Renacimiento –e incluso en épocas posteriores– una triple finalidad didáctica, ideológica y memorialística²³.

En Vasconia, esta historiografía propia impulsada desde la Monarquía pamplonesa no germinará hasta el siglo X. Entre tanto, la reconstrucción de la historia correspondiente a los primeros siglos altomedievales a través de fuentes historiográficas cristianas ha de realizarse, necesariamente, a través de las fuentes mozárabes y, sobre todo, franco-carolingias, las más abundantes por el caudal de información que ofrecen.

Como bien es sabido, fueron los dirigentes carolingios quienes comprendieron bien la utilidad de la historiografía cristiana, convirtiéndola en una herramienta política con la que legitimar hábilmente su ascenso al poder. La historiografía se desvió así de su marco litúrgico primigenio, originado en los círculos monásticos, y se convirtió en un género propio que, en buena medida, marcó un método que se proyectó al resto del medievo²⁴. La nueva forma de narrar el pasado se advierte de manera paradigmática en las narraciones que los cronistas francos hicieron de la celeberrima batalla de Roncesvalles y del conjunto de acontecimientos políticos y bélicos posteriores protagonizados desde la Monarquía carolingia en ambas vertientes del Pirineo occidental. Es el caso de los con-

²² POOLE, R. L., *Chronicles and Annals. A Brief Outline of their Origin and Growth*, Oxford: Clarendon Press, 1926; GUENÉE, B., *Histoires, annales, chroniques: Essai sur les genres historiques au moyen âge*, *Annales*, 28 (1973), pp. 997-1016; *Ibidem*, *Histoire et culture historique dans l'occident médiéval*, Paris: Aubier-Montaigne, 1980; DUMVILLE, D. N., What is a Chronicle? En KOOPER, E. (ed.), *The Medieval Chronicle II: Proceedings of the Second International Conference on the Medieval Chronicle Driebergen/Utrecht, 16–21 July 1999*, Amsterdam: Rodopi, 2002, pp. 1-27.

²³ AURELL, J., P. BURKE, C. BALMACEDA y F. SOZA, *Comprender el pasado. Una historia de la escritura y el pensamiento histórico*, Madrid: Akal, 2013.

²⁴ McKITTEK, R., Political ideology in Carolingian Historiography. En INNES, M. y H. YITZHAK (eds.), *The Uses of the Past in the Early Middle Ages*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 162-174; *History and Memory in the Carolingian World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

tinuadores de la Crónica llamada «de Fredegario», Eginhardo, Ursino, Ermoldo el Negro, Nithardo, Lupo de Ferrières, el *Cronicón Moissiacense*, los *Annales Regni Francorum*, del Astrónomo, la *Gesta domni Dagoberti regis francorum*, el *Cronicón Fontanellense*, los *Annales Bertiniani*, los *Annales Fuldenses*, la *Vita Sancti Filiberti abbatis* de Hucbaldo y los *Annales Mettenses*. Estos anales y crónicas se complementaron con la obra literaria del Poeta Sajón y con el cantar de gesta de la *Chançon de Roland*.

Las crónicas francocarolingias, por otra parte, se caracterizaron por una selección cuidada de acontecimientos, identificando el año en el que tuvieron lugar, pero rara vez intentaron contextualizar los acontecimientos históricos con una narración explícita. Sin embargo, aquellas narraciones e interpretaciones, aparentemente históricas, quedaban profundamente adulteradas en su objetividad por el firme propósito político-moral que albergaban: en nuestro caso, quienes acabaron con la retaguardia del ejército carolingio no fueron los vascones de uno y otro lado de la vertiente pirenaica, sino los impíos musulmanes²⁵.

La primera tradición historiográfica de la Monarquía pamplonesa no germinó del sustrato cronístico carolingio, sino de la tradición hispano-goda —de la que también había bebido la cronística mozárabe—, concretada en el *Cronicón Albeldense*, finalizado por el monje Vigila y sus discípulos Sarracino y García en el año 883, e incluido en el Códice Albeldense, culminado en el 976 en el monasterio de San Martín de Albelda, bajo el reinado de Sancho Garcés II Abarca, y vuelto a reproducir en el Códice Emilianense, concluido en el monasterio de San Millán de la Cogolla en el año 992 bajo la dirección del obispo Sisebuto. Estos códices constituyen un ejemplo paradigmático de la compilación de una memoria política aglutinando textos propios y foráneos con los que articular un proyecto político de raigambre cristiana gestado en la Monarquía pamplonesa²⁶.

²⁵ Vid. D'ABADAL I DE VINYALS, R. La expedición de Carlomagno a Zaragoza. El hecho histórico, su carácter y su significación. En *Coloquios de Roncesvalles*, Zaragoza; Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1956, pp. 39-71; JIMENO JURÍO, J. M^a, *Dónde fue la batalla de Roncesvalles*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1974; reed. *Valcarlos a Roncesvalles. Historia de una batalla*, Pamplona/Iruña: Pamiela, 2010, pp. 179-298; LACARRA, J. M^a, La expedición de Carlomagno a Zaragoza y su derrota en Roncesvalles. En *Investigaciones de Historia Navarra*, Pamplona: Ediciones y Libros, 1983, pp. 17-91; reed. *Dos discursos académicos: El juramento de los reyes de Navarra, 1234-1329-La expedición de Carlomagno a Zaragoza y su derrota en Roncesvalles*, Pamplona: Fundación Diario de Navarra, 2002.

²⁶ Cfr. BAUTISTA PÉREZ, F., Genealogía y leyenda: el surgimiento de los reinos de Castilla y Aragón, *e-Spania. Revue électronique d'études hispaniques médiévales* [en línea], 7 (2009). <https://journals.openedition.org/e-spania/18086> (Consultado el 16 de junio de 2022); *Ibidem*, Listas regias y Anales en la Península Ibérica (Siglos VII-XII), *Talia Dixit: revista interdisciplinar de retórica e historiografía*, 4 (2009), pp. 113-190.

Las primeras producciones historiográficas quedaron incluidas en las denominadas misceláneas medievales, es decir, las compilaciones de un conjunto de textos diversos cuidadosamente elegidos con un fin, en nuestro caso, político²⁷. Dependiendo de la variedad de los materiales que reúnen y de la forma en que están organizadas, las misceláneas suelen proporcionar una valiosa información sobre el sustrato cultural cristiano y las preocupaciones políticas de sus creadores, nos informan del ingenio de sus patrocinadores, de su capacidad para reorientar materiales anteriores con el fin de satisfacer sus necesidades espirituales y propósitos políticos, y sobre el modo en que los materiales historiográficos circulaban por los distintos centros donde se reunían y copiaban estos libros²⁸.

Tanto el Códice Albeldense como el Emilianense, contienen, además del *Cronicón*, la Crónica Profética – fechada el 11 de noviembre del 714²⁹ –, la colección de los concilios hispanos, los cánones de los concilios generales, varios cánones y decretales pontificales hasta el papado de Gregorio Magno, el *Liber Iudiciorum* y diversos textos litúrgicos, a los que el texto de San Millán suma en exclusiva un opúsculo de San Isidoro de Sevilla en torno a los ministerios eclesiásticos y un listado de obispos y sedes episcopales hispanas. A ellas hay que sumar una tercera miscelánea, el Códice de Roda, también del siglo X y con un abigarrado contenido historiográfico³⁰.

El contenido del *Cronicón Albeldense/Emilianense* parte de la historia de Roma para describir, a continuación, la de los visigodos, concluida con la invasión y asentamiento de los omeyas en Hispania, y llegando finalmente a la creación del reino de Asturias hasta el reinado de Alfonso III. El texto, profundamente goticista y enciclopédico, compagina los textos relativos a la historia universal con los más específicos de la historia hispánica³¹. El *Cronicón* recoge las tres características fundamentales de los textos cronísticos europeos del momento: una estricta serie de acontecimientos, presentados sin conexión causal

²⁷ Cfr. SPIEGEL, G. M., Political Utility in Medieval Historiography: A Sketch, *History and Theory*, 14-3 (1975), pp. 314-325.

²⁸ BOFFEY, J. y THOMSON, J. J., Anthologies and Miscellanies: Production and Choice of Texts. En GRIFFITHS, J. y P. DEREK (ed.), *Book Production and Publishing in Britain 1375-1475*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp. 279-315.

²⁹ MARTIN, G., Crono-génesis de la historiografía asturiana alfonsina, *e-Spania. Revue électronique d'études hispaniques médiévales* [En línea], 36 (2020). <http://journals.openedition.org/e-spainia/35011> (Consultado el 16 de junio de 2022).

³⁰ LACARRA, J. M^a., Textos navarros del Códice de Roda, *Estudios de Edad Media de la Corona de Aragón*, 1 (1945), pp. 13-300.

³¹ DÍAZ Y DÍAZ, M. C., *Libros y librerías*, op. cit., pp. 63-70; MARTÍN DUQUE, A. J., *Del espejo ajeno*, op. cit., pp. 929-930.

entre los sucesos que componen la *serie temporum*; unos patrones genealógicos; una visión lineal de la historia, originada en última instancia en la historia del cristianismo; y una construcción figurada de los acontecimientos en la que los sucesos anteriores se convierten en profecías de los posteriores, que representan su cumplimiento³². Por su parte, el *Códice rotense* se abre con la reproducción de la *Historiae adversus paganos* de Paulo Orosio (ff. 1r.-155r.), para, a continuación, compilar un conjunto de crónicas y otros textos misceláneos de manera más fragmentaria (ff. 156r.-232r.): los ya aludidos de la *Historia de regibus Gothorum Vandalorum et Suevorum* de San Isidoro de Sevilla, la Crónica de Alfonso III, la Crónica Profética, las Genealogías de Roda, y diversos materiales litúrgicos y de historia sagrada³³.

Los compiladores de las misceláneas albeldense, emilianense y rotense no fueron capaces de desarrollar una primera crónica para la joven Monarquía pamplonesa. En su lugar, acarrearon las crónicas de tradición hispanogoda. Esta carencia se intentó paliar, en el *Códice rotense*, con la inclusión de las denominadas *Genealogías de Roda*, un conjunto de textos mayormente historiográficos pero que no llegaron a tomarse como base para la confección de lo que hubiera sido la primera crónica medieval de Vasconia. Entre estos materiales de tipo histórico, las *Genealogías* suman la epístola del emperador Honorio a su milicia de Pamplona (c. 418), el elogio de Pamplona (*De laude Pampilone*) (siglo X), el epitalamio o canto poético nupcial de la reina Leodegundia, y lo que podríamos denominar una protocronica compuesta por una sucesión de textos que recogen las noticias sobre los últimos Banu Qasi, la lista de los años de reinado y fallecimiento del círculo familiar de los primeros reyes de Pamplona, de los condes de Aragón, de Pallars, de Gascuña y de Toulouse y de los reyes francos –parece que este último provendría de un cronicón anterior franco de la Marca Hispánica, hoy desaparecido–, los *Annales pampilonenses* fechados en torno al año 1000 –adición pamplonesa a la *Crónica Albedense* compuesta de ocho noticias relativas a los últimos Banu Qasi y a diversos miembros de la realeza pamplonesa del siglo X–, así como un obituario de los prelados pamploneses del siglo X hasta Sisebuto.

Las *Genealogías de Roda* y los materiales propios pamploneses de los Códices Albeldense/Emilianense son reflejo de una forma de escribir la historia ya periclitada, desde la que, precisamente, hacía más de un siglo había nacido

³² Cfr. AUERBACH, E., *Time, History, and Literature: Selected Essays of Erich Auerbach*, James I. Porter (ed.), Princeton: Princeton University Press, 2014.

³³ Colecciones de epístolas y evangelios, un relato de la pasión de Cristo –la *Passio Domini nostri Ihesu Christi*–, una genealogía de Jesucristo y el Smaragdus; culminando con la reproducción de diversos fragmentos del Credo y del Árbol de la Ciencia.

en Europa la cronística³⁴. Las primeras elaboradas en los monasterios europeos en los comienzos del medievo habían ido enriqueciéndose con comentarios incidentales sobre acontecimientos notables como coronaciones, muertes, fenómenos naturales y acontecimientos del propio cenobio³⁵. Las entradas se hicieron cada más largas y detalladas, pero, ya para el siglo IX, el marco narrativo se había desarrollado completamente y el género se encontraba extendido por buena parte de Europa continental. La rudimentaria historiografía contenida en los Códices Albeldense/Emilianense y Rotense evidencia, en suma, el estadio incipiente en que se hallaba la Monarquía pamplonesa en cuanto a la recopilación de su memoria, incapaz de articular una crónica propia, teniendo que tomar crónicas ajenas a las que adicionar nuevas noticias, y paliando esas carencias con los listados genealógicos.

La fragilidad de aquella primera historiografía tuvo una larga perdurabilidad en el tiempo, pues fue seguida del vacío creativo del siglo XI y, lo que resulta más sorprendente, de un absolutamente improductivo siglo XII, un momento en el que renació la cultura escriptoria en toda Europa y en Vasconia, pero en el que, en materia historiográfica, aquí no se produjeron nuevos textos. Hubo de esperar un larguísimo período carente de crónicas propias hasta la aparición del *Liber Regum* o *Cronicón Villarense* de finales del siglo XII y principios del XIII, elaborado en romance navarro-aragonés probablemente por un monje de Fitero. Siguiendo la tradición historiográfica tradicional, descendió del escenario universal cristiano al acontecer hispano, para finalmente recalcar en lo navarro y narrar sucintamente los acontecimientos regioes desde Eneko Arista hasta Sancho el Mayor. No se trataba de una crónica que incorporase las novedades metodológicas que venían sucediéndose en Europa en obras como la *Chronica* o *Historia de las dos ciudades* (1146), del obispo alemán Otón de Freising, que fueron introduciendo una secularización de la historia, cada vez más presente en los historiadores europeos conforme avanzaron los siglos plenos y bajomedievales³⁶.

Los territorios de Vasconia siguieron viviendo de espaldas a la ciencia historiográfica durante los siglos XIII y la mayor parte del XIV, un momento,

³⁴ Cfr. SPIEGEL, G. M., Political Utility in Medieval Historiography: A Sketch, *History and Theory*, 14-3 (1975), pp. 314-325.

³⁵ ANHEIM, E., L. FELLER, M. JEAY, y G. MILANI (eds.), *Le pouvoir des listes au Moyen Âge. II. Listes d'objets/Listes de personnes*, Paris: Éditions de la Sorbonne, 2020.

³⁶ HAY, D., *Annalists and Historians: Western Historiography from the Eighth to the Eighteenth Centuries*, London: Methuen, 1977; CAMPOPIANO, M. y H. BAINTON (eds.), *Universal Chronicles in the High Middle Ages*, York: York Medieval Press, 2017; GRIFFITHS, R. A., Royal and Secular Biography. En JOEL, T. R. (ed.), *Understanding Medieval Primary Sources: Using Historical Sources to Discover Medieval Europe*, London: Routledge 2012, pp. 9-23.

precisamente, en el que en Europa se había producido una notable renovación metodológica, cuando el inglés Roger de Hoveden o Howden (m. c. 1201) introdujo una amplia utilización de la documentación legal y administrativa para la reconstrucción de la historia, lo que convirtió su *Chronica* en una antología de registros oficiales, apenas conectados por unos breves comentarios³⁷. Los cronistas del siglo XIII y XIV siguieron introduciendo innovaciones, conforme fueron abandonando el uso de las genealogías para pasar a preocuparse tanto por los nuevos avances en las disciplinas de la teología y la crítica bíblica, como por recopilar y organizar el conocimiento histórico de forma sistemática, casi enciclopédica, y con narraciones más complejas, entrando en cuestiones relativas a la legitimación de las dinastías, el gobierno de las Monarquías o detalles bélicos, entre otros aspectos de aquella cronística de hechura propagandística³⁸. Surgieron así vastas historias como las realizadas en la Corona de Castilla por Rodrigo Jiménez de Rada –a pesar de su origen navarro, el arzobispo de Toledo escribió su magna obra desde una perspectiva exclusivamente castellana–, la *Crónica latina de los Reyes de Castilla* (1236), la *Estoria de España* (1270-1289), la *Crónica de Fernando IV* (1340), la *Crónica de Alfonso X*, la *Crónica de Alfonso XI* o la *Crónica de los Veinte Reyes* (siglo XIV); en Portugal por Pedro Barce los y su *Livro de Linhagens* (1340) y *Cronica Geral de Espanha* (1344); en la Corona de Aragón por el *Llibre dels fets* (post. 1276), la *Crónica de los estados peninsulares* (c. 1305, ampliada en 1328), o la *Crónica de San Juan de la Peña* (c. 1370); y en Francia por Helinand de Froidmont (m. c. 1229), Vicente de Beauvais (m. 1264) o las *Grandes Crónicas de Francia* de los siglos XIII y XIV. Ante el vacío de una historiografía navarra, alavesa, vizcaína, guipuzcoana, laburdina y suletina, esas fuentes foráneas se convierten, de manera obligada, en referencias insoslayables.

Frente a esa efervescencia historiográfica, solo contamos con un ejemplo absolutamente impropio de su época, las denominadas *Corónicas navarras*, una serie de textos insertados en el Fuero General de Navarra, entre el cuerpo central de este texto legal y el Amejoramiento de Felipe III de Evreux. Se trata, una vez más, de una compilación de materiales conforme a la tradición altomedieval,

³⁷ STUBBS, W. (ed.), *Chronica Magistri Rogeri de Houedene*, London: Longmans et al., 1868-1871, 4 vols. *Id.*, asimismo, GILLINGHAM, J., Writing the Biography of Roger of Howden, King's Clerk and Chronicler. En BATES, D., J. CRICK y S. HAMILTON (eds.), *Writing Medieval Biography, 750-1250: Essays in Honour of Professor Frank Barlow*, Woodbridge: Boydell Press, 2006, pp. 207-220. CROUCH, D., At Home with Roger of Howden. En HOSLER, J. D. e I. STEVEN (eds.), *Military Cultures and Martial Enterprises in the Middle Ages: Essays in Honour of Richard P. Abels*, Woodbridge: Boydell & Brewer, 2020, pp. 156-176.

³⁸ MITRE FERNÁNDEZ, E., *Historiografía y mentalidades históricas en la Europa medieval*, Madrid: Universidad Complutense, 1982.

pues se compone de varias recopilaciones genealógicas breves ajenas mayormente a Navarra (el linaje de los reyes de España desde Ramiro I hasta Alfonso II de Aragón, escrito entre 1205 y 1209, y el linaje de Rodrigo Díaz el Campeador, entre 1154 y 1194), y una sucesión de noticias históricas o anales de naturaleza distinta redactadas en su mayor parte en 1186, aunque ampliadas entre los años 1196 y 1213³⁹. Esta miscelánea interior del Fuero ni siquiera sirvió de marco justificativo para la potente narración historicista contenida en el Prólogo del principal texto jurídico de Navarra, tomado, a su vez, del Fuero de Tudela⁴⁰.

A finales del siglo XIV alumbró en Vasconia una historiografía homologable a la que se estaba desarrollando en Europa. No es casual que tuviera que venir de la mano del Canciller del reino de Castilla, Pedro o Pero López de Ayala (1332-1407), convertido en historiador cuando hubo de dar continuidad a la *Genealogía* de su linaje que venían cultivando sus antecesores de la casa de Ayala. Su erudita obra cronística, dedicada a los reyes de Castilla de la segunda mitad del siglo XIV –aunque la última parte del reinado de Enrique III quedó incompleta–, es una sucesión erudita de datos relativos a las estirpes reales, a la política y a las guerras, pero, sobre todo, es todo un compendio sobre las costumbres de la nobleza bajomedieval, estamento al que pertenecía el propio cronista⁴¹. La obra de López de Ayala constituyó el último eslabón de la larga cadena de crónicas castellanas al servicio de la Monarquía que se inició con la obra de Jiménez de Rada y continuó con el corpus cronístico alfonsí. La Corona de Aragón también se había dotado de sus cuatro grandes crónicas, las de Jaime I, Pedro Desclot, Ramón Muntaner y Pedro IV. Y el lustre de la historia de la Corona francesa quedó reflejado en las ya aludidas *Grandes Chroniques de France*.

De manera análoga, Bizkaia también se dotó de su primera crónica de la mano de otro noble, Lope García de Salazar (1399-1476), el señor de la casa de Salazar. Su *Crónica de siete casas de Vizcaya y Castilla* o comúnmente conocida como *Crónica de Vizcaya* constituyó la primera obra centrada genuinamente en el estudio de la historia vasca, pues recorría la historia del señorío de Bizkaia desde sus orígenes legendarios de Jaun Zuria y en el que daba cuenta de los principales linajes del señorío, incluyendo el suyo propio. Su obra culmen, sin embargo, fue el *Libro de las buenas andanças e fortunas* (1471-1476)⁴², escrito

³⁹ UBIETO, A., *Corónicas Navarras*, Valencia: Anúbar, 1964.

⁴⁰ MONREAL ZIA, G. y R. JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros*. I. *Historia Antigua y Medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 121-126.

⁴¹ LÓPEZ DE AYALA, P., *Crónica del rey don Pedro y del rey don Enrique, su hermano, hijos de don Alfonso Onceno*, Germán Orduna (ed.), Buenos Aires: Ediciones Críticas, 1994-1997.

⁴² GARCÍA DE SALAZAR, L. *Libro de las buenas andanças e fortunas que fizo Lope García de Salazar*, M^o CONSUELO VILLACORTA MACHO (ed. crítica, estudio y notas), Bilbao: Universidad

en los años en que estuvo preso en la torre de San Martín de Muñatones, y que, conforme a la tradición cronística medieval, arrancaba con la creación del mundo, para pasar, a continuación, a la época romana y el surgimiento de los reinos europeos y peninsulares, para culminar en el estudio del origen del señorío de Bizkaia y la sucesión de los diferentes señores. El interés de esta obra, sobre todo, radica en el análisis que hace de las luchas banderizas bajomedievales. La prisión a la que se vio abocado por sus hijos no habría estado privada de una magnífica biblioteca con la que confeccionar su obra, enriquecida entonces con nuevos ejemplares cronísticos que él mismo afirmaba haber adquirido. Los estudiosos han advertido la influencia de las crónicas de Alfonso X el Sabio y de Pero López de Ayala, así como las del conde Pedro de Barcelos, aunque su erudición en diversos temas apunta también al conocimiento de fuentes relativas a los ciclos clásico, artúrico, carolingio y de la épica castellana. Buena parte de los datos aportados no fueron tomados de otras obras, sino que fueron fruto de una memoria prodigiosa construida a partir de recuerdos propios y testimonios orales de terceros acopiados durante toda una vida⁴³.

Navarra, por su parte, nadó a lo largo de los primeros siglos bajomedievales a contracorriente de sus vecinos, incapaz de desarrollar una memoria histórica particular. Cuando logró hacerlo, impulsado por Carlos III de Evreux, los cronistas carecían de modelos historiográficos propios, por lo que hubieron de construir una historia de Navarra sobre modelos fundamentalmente castellanos. Así, la primera *Crónica* del agustino García de Eugui –confesor que había sido de Carlos II y lo era de Carlos III–, compuesta en torno a 1390, se confeccionó a partir, fundamentalmente, del *De Rebus Hispaniae* de Rodrigo Jiménez de Rada, de la *Estoria de Espanna* y del *Libro de las Generaciones* o *Liber Regum*, entre otras fuentes. Se trataba de una Crónica de carácter universal, que arrancaba de las seis edades del hombre, el génesis y Noé, y recorría los hitos de la historia hispano-goda y castellano-leonesa. La navarrización del texto se producía en el apéndice, con la reproducción de una genealogía de los reyes de Navarra desde Íñigo Arista hasta Carlos II, muerto en 1387, aunque su confección pudo realizarse a través de la consulta, fundamentalmente, de fuentes castellanas⁴⁴.

del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2015. VILLACORTA MACHO, M^a. C. y J. R. PRIETO LASA (eds.), *Lope García de Salazar, 1399-1476. Antología*, Gijón: Ediciones Trea, 2018.

⁴³ Destacamos, además de la referencia anterior, los estudios de SHARRER, H. L., *The legendary History Of Britain in Lope García de Salazar*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 1979; AGUIRRE GANDARIAS, S., *Lope García de Salazar: el primer historiador de Bizkaia (1399-1476)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1994.

⁴⁴ ORCÁSTEGUI GROS, C., Crónica de los Reyes de Navarra de García a Eugui, *Príncipe de Viana*, 39 (1978), pp. 547-572. WARD, A. (ed. est.), *Crónica d'Espayna de García de Eugui*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.

La labor de escribir una Crónica genuinamente navarra y preservadora de la memoria del reino recayó en Garci López de Roncesvalles, tesorero del reino de Navarra y afín al príncipe Carlos de Viana. Prescindiendo del relato veterotestamentario, arrancó de la vida de Jesucristo y concluyó su relato en 1405, por lo que habría sido escrita en torno a aquel año o en alguno inmediatamente posterior. Su interés, aunque generalista, se focalizó en glorificar los reinados de Carlos II y, muy especialmente, de Carlos III, del que dio información detallada con el fin de ensalzar a este monarca y su acción política. La ingente labor de acopio documental y cronístico desarrollada por Garci López fue ímproba, habida cuenta del vacío de fuentes con el que contaba. Le habría ayudado, sin duda, el conocimiento que tenía de la documentación de la Cámara de Comptos, aunque la crítica textual ha probado que manejó, entre otras fuentes, *De Rebus Hispaniae* de Rodrigo Jiménez de Rada, la *Historia Ecclesiastica Nova* del dominico Bartolomé de Lucca o Ptolomeo de Fiadonibus, el *Speculum Historiale* de Vicente de Beauvais, el Poema sobre la guerra de la Navarrería de Guillermo de Anelier de Tolouse y, como fuentes cronísticas navarras, el *Liber Regum* y las *Corónicas Navarras*. Para describir los orígenes del cristianismo utilizó, asimismo, las *Actas de San Saturnino*⁴⁵.

Allanado el camino, pudo desarrollarse la obra culmen de la historiografía bajomedieval navarra, la *Crónica de los Reyes de Navarra* de Carlos de Evreux, el Príncipe de Viana, desarrollada en 1454 a partir de las crónicas precedentes de García de Eugui y, sobre todo, de Garci López de Roncesvalles, pero incorporando un relato pormenorizado en torno a los acontecimientos de la dinastía Evreux relacionados con sus propios derechos al trono⁴⁶. La *Crónica* del Príncipe de Viana es una muestra elocuente de que la relación política fundamental, en Navarra como en otros lugares, se hallaba en el nexo con el Príncipe y que el sentido de la pertenencia era la lealtad al rey. Se trataba de exaltar la línea recta de la sucesión en el reino que culminaba en una figura. Algo similar cabe decir de la obra de Juan de Jaso, agramontés, sobre la Genealogía de los Albret, elaborada al servicio del Príncipe, y que trazó la línea que va de Íñigo Arista hasta los últimos reyes de Navarra.

Tanto la obra del Príncipe de Viana como la breve crónica posterior del doctor Pedro de Sada (m. d. 1479), vicescanciller de Navarra y embajador del

⁴⁵ ORCÁSTEGUI GROS, C., *Crónica de Garci López de Roncesvalles. Estudio y edición crítica*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1977; PIZARRO RIVAS, J., La Crónica de los reyes de Navarra de García López de Roncesvalles, *Estudios medievales hispánicos*, 1 (2012), pp. 221-242.

⁴⁶ ORCÁSTEGUI GROS, C., *La crónica de los reyes de Navarra del príncipe de Viana*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1978.

propio Carlos de Evreux, titulada *Conplayctia que de sí faze Navarra* (s.f.)⁴⁷, y con la que guarda un gran paralelismo, apuntan ya hacia una visión humanista de la historia, en la que los acontecimientos históricos fueron quedando cada vez más despojados del elemento religioso, comenzando a plantearse en un contexto más secular y en el marco del nacimiento del Estado moderno. Sin embargo, la metodología y las formas tradicionales de pensar en la estructura de la historia todavía no fueron revisadas de forma crítica. Este tipo de obras de la transición hacia las formas renacentistas acusaban todavía una forma de entender la progresión del tiempo en términos de la teología cristiana, pero comenzaron a advertir un cambio en la forma de enfocar humanísticamente la historia.

2. Historiografía musulmana

Las crónicas musulmanas resultan imprescindibles para la reconstrucción de la historia política y militar de los siglos altomedievales. Ninguno de estos textos fue elaborado en la propia Vasconia musulmana –en las porciones alavesa o navarra–, por lo que hay que recurrir a diversas fuentes producidas en otros territorios de al-Andalus y en latitudes más lejanas. La mayor parte de obras que tratan sobre Vasconia son posteriores a la gran renovación historiográfica del mundo musulmán producida por el erudito persa Abū Ja‘far Muḥammad ibn Jarīr al-Ṭabarī (839-923 d.C.), autor de *La historia de los profetas y los reyes*⁴⁸. Este historiador no se ocupó de Vasconia, pero hemos de detenernos en él, pues fue el iniciador de una metodología que influyó decisivamente en los autores posteriores que narraron los acontecimientos políticos y militares del territorio vascón/pamplonés. Al-Ṭabarī utilizó diferentes fuentes en su relato de la historia e incluyó un marco cronológico básico y un esquema de los principales acontecimientos...; eran asuntos de conocimiento generalizado y generalmente aceptado. Su obra era similar a una crónica, con la fecha y los sucesos diarios incluidos. El estilo que al-Ṭabarī escribía se ha descrito como «la forma khabar» de escribir la historia⁴⁹. Este término describe las historias escritas entre los siglos VIII y IX

⁴⁷ AYERBE IRIBAR, M^a. R., Requiem por la pérdida del Reino. El amargo llanto del Vicedecaniller Don Pedro de Sada (m. XV). *Estudios franciscanos. Publicación periódica de ciencias eclesiásticas de las provincias capuchinas ibéricas*, 112 (2011), pp. 65-86. Reed. *Historia, magistra vitae. Miscelánea de estudios en homenaje a Tarsicio de Azcona, OFM Cap., historiador*, Pamplona: Hermanos menores capuchinos, 2011, pp. 77-97; MUGUETA MORENO, I., La *complaynna* que de sí faze Navarra, escrita por Pedro de Sada (c. 1464), *Revista de Literatura Medieval*, 26 (2014), pp. 311-337.

⁴⁸ YAR-SHATER, E. (ed.), *The History of al-Ṭabarī*, Albany: State University of New York Press, 1989-2007, 40 vols.

⁴⁹ OSMAN, G., *Oral vs. Written Transmission: The Case of Ṭabarī and Ibn Sa‘d*, Leiden: Brill, 2001, pp. 66-67.

de la era cristiana, que fueron redactadas como narraciones que se componían de informes individuales sobre acontecimientos históricos, transmitidos por *isnads* o cadenas de autoridades⁵⁰. Al-Ṭabarī y los historiadores posteriores copiaban esa información con los criterios de la solidez de la *isnad* y haciendo referencia a Allah y a su Profeta⁵¹, construyendo la historia a partir de la información proporcionada por las autoridades religiosas⁵².

El grueso de la crónica musulmana que se ocupó de Vasconia siguió, pues, la metodología de al-Ṭabarī. Hubo quien, como el cronista cordobés Abū l-Ḥasan Arīb Saʿīd al-Kātib al-Qurṭubī (m. 980), resumió los anales del historiador persa, en la obra *Muhtasar Taʾrīj al-Tabarī* ('Compendio de la historia de Tabarī'), a la que le dio continuidad incorporando la historia de al-Andalus entre los años 902 y 932, y en la que recogió las noticias sobre las campañas de los musulmanes contra el reino de Pamplona⁵³.

La historia de esas campañas fue recogida por otros cronistas con una mayor precisión, destacando para las de los años 920 y 924⁵⁴ Ibn Iḍarī, en *Kitāb al-bayān al-muḡrib fī ājbār mulūk al-āndalus wa-l-maḡrib* ('Libro de la increíble historia de los reyes de al-Ándalus y del Magreb'), escrito en Marrakech en torno al año 1312, a partir de diversas fuentes antiguas, muchas perdidas, de las que incluye extractos⁵⁵. Ibn Iḍarī, además de ofrecernos magníficas descripciones sobre numerosos acontecimientos históricos, nos acerca la mirada musulmana en torno a determinadas personalidades navarras, como, por ejemplo, Sancho VII el Fuerte. Este monarca era, para él, un príncipe cristiano menor, al que otorgaba títulos para entonces anacrónicos o inexactos como «el rey de Pamplona» o «el señor de Navarra». El rey le merecía un benévolo desdén. Aludía, con evidente deformación y tergiversación de los hechos, a su sumisión al poderío

⁵⁰ MÅRTENSSON, U., Discourse and Historical Analysis: The Case of al-Ṭabarī's History of the Messengers and the Kings, *Journal of Islamic Studies*, 16/3 (2005), p. 291.

⁵¹ *Ibidem*, p. 292.

⁵² La metodología basada en las autoridades no era extraña al mundo islámico, pues los hadices – tradiciones o dichos de Mahoma – fueron un recurso especialmente valioso para los historiadores islámicos. Los hadices estaban ordenados de tal manera que las líneas de transmisión podían rastrearse hasta quienes conocieron al Profeta. Las cadenas de autoridades eran, pues, parte integrante de la teología y la historiografía islámicas primitivas, que se prestaban naturalmente al tratamiento analista. GABRIELI, F., Arabic Historiography, *Islamic Studies*, 18/2 (1979), pp. 81-95.

⁵³ MARTÍNEZ ALMIRA, M., Introducción. En ROLDÁN JIMENO, R. (dir.), *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia. I. Antigüedad, Edad Media y Moderna*, Madrid: Marcial Pons, 2019, p. 162.

⁵⁴ Cfr. CAÑADA JUSTE, A., *La campaña musulmana de Pamplona: año 924*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1976.

⁵⁵ IBN IḌARĪ, *Al-Bayān al-Muḡrib. Nuevos fragmentos almorávides y almohades*. Ambrosio Huci Miranda (trad.), Valencia: Anúbar Ediciones, 1963.

almohade, explicando su incorporación a la campaña de Las Navas por miedo a represalias pontificias.

La obra de Ibn Iḍārī y la de otros historiadores musulmanes que trataron sobre Vasconia resultan imprescindibles para el conocimiento de la Historia Medieval, por contener una notable fuente de información que no aparece registrada en las fuentes cronísticas cristianas ni en otro tipo de documentación. Otros autores que se ocuparon de recoger episodios históricos de nuestra tierra fueron Ibn ‘Abd al-Ḥakam (803-870), Ibn Qutayba (828-889), Aḥmad al-Rā’zī (888-955), Ibn Ḥawqal (siglo X), Abū Bakr Ibn Quṭīya (?-977), el autor anónimo de la crónica *Ajbār Ma’ymū’a fī fath al-Andalus* (siglo X), Ibn al-Faraḍī (962-1013), Ibn Ḥayyān (987/8-1076), Ibn Ḥazm (994-1064), Abū l-‘Abbās al’Uḍrī (1003-1085), Abū ‘Abd Allāh al-Idrīsī (1099-1165/1166), Abū ‘Ubayd al-Bakrī (?-1094), el autor anónimo de la compilación de noticias *Fath al-Andalus* (siglo XII), Ibn al-Aṭīr (1160-1233), Ibn Iḍārī (2ª mitad siglo XIII-primeras décadas XIV), Al-Ḥimyarī (primera mitad del siglo XIII-post. 1325/6), Al-Nuwayrī (1279-1333) e Ibn Jaldūn (1332-1406).

La historiografía musulmana no fue recepcionada por la historiografía de Vasconia hasta prácticamente el siglo XX. Ocurrió en toda Europa. Solo algunos pocos historiadores tuvieron una repercusión amplia fuera del mundo islámico y fuera en la época en que vivieron, como Ibn Jaldūn, autor bien considerado por los estudiosos europeos y árabes en el siglo XIX. Superadas poco a poco las dificultades traductoras y de equivalencia de fechas, la cronística islámica demostró ser fácilmente accesible a los historiadores occidentales conforme avanzó el siglo XX, en nuestro caso, de la mano del arabista navarro Ambrosio Huici, quien, además de traducir algunas de las crónicas más relevantes para el conocimiento de la historia de Navarra, desmontó mitos hasta entonces incuestionados, como el del escudo de Navarra formado por las supuestas cadenas que el rey Sancho el Fuerte robó de la tienda del rey moro Miramamolín en la batalla de las Navas de Tolosa⁵⁶. Las traducciones de las crónicas musulmanas realizadas por Huici y otros arabistas demostraron que el uso de la narrativa histórica y el recurso al Providencialismo para explicar los acontecimientos históricos (la Providencia interviene en la historia), son muy parecidos en las tradiciones islámica y cristiana⁵⁷, de ahí que, una vez accesibles las fuentes musulmanas a través de esos

⁵⁶ HUICI MIRANDA, A., *Estudio sobre la campaña de las Navas de Tolosa*, JIMENO ARANGUREN, R. (ed.), Pamplona/Iruña: Pamiela, 2011.

⁵⁷ En la historiografía cristiana, el Providencialismo –en este caso la intervención de Dios– se alineó con los nuevos modelos desarrollados desde Eusebio de Cesárea y que cristalizaron en los autores clásicos como Isidoro de Sevilla, pero cuyo fondo permaneció en la historiografía medieval hispana hasta avanzado el siglo XIV.

textos, haya resultado fecunda su utilización para un análisis comparativo con las fuentes cristianas y para la reconstrucción de la historia medieval⁵⁸.

3. Historiografía judía

La historiografía judía relativa a Vasconia ocupa un lugar absolutamente marginal pues, a diferencia de la musulmana, los historiadores judíos medievales no se ocuparon de descender a narraciones de detalle, y mucho menos sobre nuestro territorio, ni siquiera Maimónides, el gran pensador sefardí del siglo XII cuya obra talmúdica abarcaba tanto la historia como la ciencia, la medicina y la astronomía. Maimónides no era historiador, pero para él, la filosofía era la transmisora de la historia, conciliándola con la Sagrada Escritura. Así, los conceptos de la historia los contextualiza con la Torá, el libro sagrado judío, constatando una continuidad histórica judía marcada por el profetismo⁵⁹. Ese mismo concepto de la historia lo encontramos en la obra del rabino toledano de origen estellés Menahem ben Zerah (1310-1385), *Tzeda la-Derek* ('Provisión para el camino'), escrita en torno a 1373. En ella se encuentra, precisamente, una de las descripciones históricas más ricas sobre la historia judaica en Vasconia. Menahem ben Zerah relata su trágica vida, arrancando de sus orígenes familiares y propio nacimiento en Estella en el año 1310. Su infancia quedó truncada con el pogrom que sufrió la judería estellesa en 1328, en la que pereció toda la familia del pequeño Menahem. Huyó a Tudela, en cuya judería se formó durante dos años, y acabó trasladándose en 1331 a Castilla, donde permaneció hasta su muerte⁶⁰. La desgraciada historia de la judería estellesa tuvo en la historiografía judía posterior un gran eco gracias a este relato de ben Zerah, con autores que la recogen de tanta relevancia como Yosef ha-Kohén, que se basa en ese texto para la redacción del capítulo 81 de su *Emaq ha-Bakha* ('El valle del llanto') (1563)⁶¹.

La narración autobiográfica de otro célebre judío navarro, el *Sefer Massa'ot* ('Libro de viajes') de Benjamín de Tudela⁶², también ha sido consi-

⁵⁸ Cfr. KESHK, K., How to Frame History, *Arabica*, 56 (2009), p. 382.

⁵⁹ ORIAN, M., *Maimónides. Vida, pensamiento y obra*, Barcelona: Riopiedras, 1984; HAYOUN, M.-R., *Maimonide et la pensée juive*, París: Presses Universitaires de France, 1994.

⁶⁰ RODRÍGUEZ OCHOA, J. M^a., *Menahem ben Zerah. Rabino estellés (1310-1385). Aproximación a una cultura que floreció en Sefarad*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.

⁶¹ Ha-Kohén también parte de ben Zerah para construir el capítulo 86 relativo a las persecuciones contra los judíos de Toledo tras la muerte de Pedro I de Castilla. CANTERA MONTENEGRO, E., La historiografía hispano-hebraica, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie III, Historia Medieval*, 15 (2002), p. 64.

⁶² Traducción castellana RODRÍGUEZ OCHOA, J. M^a., *Vida y obra de Benjamín de Tudela*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2015, pp. 119-207.

derada una obra de tipo historiográfico⁶³. Como es bien conocido, pues se ha analizado extensamente por los estudiosos especializados⁶⁴, la obra del viajero tudelano emprendida desde Zaragoza a finales de 1165 o principios de 1166 describió el largo viaje que le llevó a recorrer el Mediterráneo, Mesopotamia, Arabia, Egipto y otros lugares de Asia Menor hasta su regreso en 1172-1173. Además de su periplo, «escribió todos los casos que vio y oyó de boca de hombres veraces [...] que no habían sido oídas en tierras de España», e incorporó todo tipo de testimonios eruditos que muestran, entre otros aspectos, sus vastos conocimientos de la historia clásica.

III. ASPECTOS PROBLEMÁTICOS DE LA HISTORIOGRAFÍA MEDIEVAL

La escasez de materiales historiográficos elaborados en la propia Vasconia y el hecho de que las crónicas más completas sean de la fase final de la Edad Media, ha abocado a que la reconstrucción de la Historia Medieval se haya tenido que desarrollar, en esa misma época y posteriores, a partir de fuentes historiográficas foráneas que, en muchos de los casos, tienden a describir los acontecimientos políticos y militares desde la óptica del poder de la Monarquía enemiga. Esta realidad ocurre, incluso, con acontecimientos de primer orden de nuestra historia, como la conquista castellana de Álava, Gipuzkoa y el Duranguesado de 1199-1200 y los oscuros años posteriores. El conocimiento de tan trascendental acontecimiento histórico nos viene dado, fundamentalmente, por dos fuentes castellanas, la *Historia de Rebus Hispanie*, del arzobispo de Toledo Rodrigo Jiménez de Rada –que a pesar de ser natural de Puente la Reina, la redactó desde una perspectiva castellana–; y la *Chronica latina regum Castellae*, atribuida al obispo Juan de Osma⁶⁵, complementadas, en algunos aspectos menores, con otras crónicas contemporáneas, siendo la más relevante la del inglés Roger de Hoveden⁶⁶.

Es el caso, por ejemplo, de los viajes en la primavera y verano de 1199 del rey Sancho el Fuerte a al-Andalus y quizás también a Marruecos para solicitar ayuda con la que hacer frente a la conquista. Las dos fuentes castellanas men-

⁶³ CANTERA MONTENEGRO, E., La historiografía hispano-hebrea, *op. cit.*, pp. 67-73.

⁶⁴ Entre los que destacamos a MAGDALENA NOM DE DÉU, J. R., *Libro de viajes de Benjamín de Tudela*, Barcelona: Riopiedras Ediciones, 1982 y a SCHREINER, S., *Benjamin von Tudela/Petachia von Regensburg Jüdische Reisen im Mittel-alter*, Leipzig: Verlag Sammlung, 1991.

⁶⁵ JIMÉNEZ DE RADA, R., *Historia de Rebus Hispanie sive Historia Gothica*, FERNÁNDEZ VALVERDE, J. (ed.), Turnholt: Brepols, 1987, lib. VII, cap. XXII, pp. 253-254. CHARLO BREA, L. (trad.), *Crónica latina de los reyes de Castilla*, Madrid: Akal, 1999, p. 43.

⁶⁶ HOUDEN, R. of, *Chronica magistri Rogeri de Houdene*, William Stubbs (ed.), London: Longmans, Green, Reader, and Dyer, 1870, pp. 90-92.

cionadas, a pesar de ser escuetas y de estar elaboradas desde el bando vencedor, parecen las más fiables para la reconstrucción de esos hechos. No está claro si Sancho VII llegó a cruzar el Estrecho para entrevistarse con el propio al-Nasir. Mientras que la *Chronica latina regum Castellae* menciona el desplazamiento del monarca a Marrakech y Hoveden alude a un viaje del rey hasta Marruecos, el Toledano da a entender que el navarro no salió de la Península, limitándose a enviar embajadores a la corte africana del emir, versión esta que parece ajustarse más a la realidad.

Más allá de la aparente objetividad de los datos ofrecidos por los textos historiográficos, estos, en ocasiones, distorsionan profundamente la realidad al introducir elementos claramente fantasiosos o legendarios. Retomando el mismo ejemplo, el viaje de Sancho VII a tierras islámicas generó una leyenda gestada probablemente en los ambientes de la corte de los Plantagenêt y que nos ha llegado de la pluma de Roger de Hoveden. La hija del emir almohade –soberano al que Hoveden denomina «Boyac Miramamolín»–, conocedora de las virtudes del rey Sancho VII, se enamoró de él y confesó a su padre que estaba dispuesta a suicidarse si no le permitía casarse con el navarro. El emir cedió, y sus embajadores convencieron al rey para que viajase a Marruecos. Allí le ofreció la mano de su hija y una dote insuperable: toda al-Ándalus. Simultáneamente, a instancias de su hija, repartió sobornos entre la familia real navarra para que convencieran al soberano. Sancho el Fuerte acabó accediendo, pero al llegar a África cambió el escenario, pues el emir había muerto. Su hijo y heredero coaccionó al navarro y le obligó a prestarle servicio militar, bajo amenaza de prisión a perpetuidad contra los enemigos africanos del Imperio almohade. Sancho VII aceptó, como mal menor, servir al emir, al que consolidó en el trono después de tres años de campañas⁶⁷. En suma, Sancho VII se desplazó a Marruecos, atraído por el amor de una princesa almohade, dispuesta a convertirse al cristianismo, la cual le entregaría en dote la propia al-Andalus. Una vez cruzado el Estrecho, la coacción del emir le obligó a demorarse en el Magreb más de lo que habría deseado.

Los historiadores, incluso en la actualidad, seguimos elucubrando sobre posibles datos veraces en las enmarañadas leyendas contenidas en las historias medievales aunque, fundamentalmente, esas narraciones nos sirven para explicar la razón por la que fueron plasmadas por escrito en aquellas obras. Así, la aludida leyenda de Sancho el Fuerte se ha considerado como una sofisticada justificación política que trataría de excusar el entendimiento entre un reino cristiano y un Estado musulmán, contrario a la política occidental marcada por Roma⁶⁸.

⁶⁷ HOUDEN, R. of, *Chronica magistri, op. cit.*, pp. 90-92.

⁶⁸ FORTÚN, L. J., *Sancho VII el Fuerte*, Pamplona: Mintzoa, 2003, pp. 123-124.

Pero tanto esta teoría como cualquier otro tipo de teorización que pueda hacerse, no deja de ser una mera elucubración que puede corresponderse o no con lo que ocurrió en el pasado. La explicación ni siquiera tiene por qué corresponderse con un hecho histórico. Hoveden, como muchos cronistas medievales, admitía el material literario como fuente de información, sin someterlo a juicio crítico alguno, por lo que tampoco podemos descartar que el cronista inglés incluyese el relato del enamoramiento de la princesa almohade para avivar y enriquecer la exposición de los hechos, sin importarle su fiabilidad, tomándolo de algún cantar de gesta que circularía por Navarra o Aquitania, cuya memoria se nos ha perdido. También la pudo inventar él mismo, sin pretender con ello describir un objetivo político determinado. Incluso la más solvente historiografía anglosajona del momento, como ocurría con la europea, intercalaba elementos legendarios con la mayor naturalidad, como ocurrió con el conocido episodio de los niños verdes de Woolpit, narrado por Guillermo de Newburgh en su *Historia rerum Anglicarum* (1189) y por Ralph de Coggeshall en su *Chronicum anglicanum* (1200)⁶⁹, y que hoy en día sigue generando una ingente doctrina interpretativa desde las más diversas disciplinas. El tratamiento literario del relato histórico a partir de las fuentes orales y de otro tipo que el historiador pudiera conocer no era un mero recurso imaginativo, sino que se trataba de un medio funcional de su trabajo que perseguía una clara finalidad ideológica para reforzar el relato, ya fuera para denostar al enemigo, para ensalzar un hecho o una figura, la creación de un tópico, la descripción de un lugar o de un personaje del que se carecía de mayores datos pero sobre el que se quería demostrar una erudición, etc.

A toda la problemática anterior hemos de unir la narración de la historia desarrollada desde la distancia temporal y, sobre todo, cuando el lapso de tiempo era de varias generaciones, e incluso de varios siglos, algo que era sumamente habitual. Téngase en cuenta que desde la rudimentaria historiografía altomedieval hasta la más finamente elaborada en los siglos finimievales, existió una metodología basada en la recopilación de datos históricos. La historia universal recopilada a partir de diversas fuentes suponía un armazón dotado de contenidos que podían ampliarse fácilmente añadiendo, simplemente, nuevo material, de ahí que la gran mayoría de las crónicas medievales europeas se basasen, de hecho, en confecciones anteriores⁷⁰. Y las novedades no solían obedecer a una crítica histórica, sino más bien a la pluma del historiador. Retomando el ejemplo con el que estamos ilustrando este epígrafe, Al iibn Abi Zar al-Fasi, el autor del

⁶⁹ MADEJ, M., The Story About the Green Children of Woolpit according to the Medieval Chronicles of William of Newburgh and Ralph of Coggeshall, *Res Histórica*, 49 (2020), pp. 117-132.

⁷⁰ Cfr. HAY, D., *Annalists and Historians*, op. cit.

Rawḍ al-Qirṭās, consideró, como Jiménez de Rada, que Sancho VII el Fuerte no pasó de Andalucía a África, lo que podríamos considerar como un sensato ejercicio interpretativo de la historia. Sin embargo, las líneas que dedica a la historia dibujan una narración colorista y fantasiosa que combina datos que podrían ser verosímiles con graves errores de datación y elaboraciones de carácter ficticio, como el hecho de hacer acudir al rey navarro no como aliado, sino como un monarca sometido al emir al-Nasir, al que imploraba la paz y el perdón⁷¹.

Está, finalmente, el problema de la veracidad de las narraciones históricas medievales. Se ha discutido en profundidad sobre el nivel de juicio crítico mostrado por los historiadores europeos del medievo⁷². La aparente preocupación de los cronistas medievales por atribuir correctamente los hechos a una determinada cronología, dando así apariencia de veracidad, no era garantía de que lo que ahí se recogía fueran hechos históricos que existieron realmente, y es que la escritura de la historia, incluso la elaborada por los mejores cronistas, no tenía necesariamente que reflejar fidedignamente lo acaecido en el pasado. Los historiadores valoraban la emulación o la imitación de las fuentes precedentes, pero esta labor no solía desarrollarse desde una crítica historiográfica, a no ser que esta fuese para refutar tesis de los enemigos políticos. Existía también un riesgo cuando se redactaban episodios históricos de los que no existían materiales escritos por otros autores, con lo que en ocasiones el autor echaba a volar su creatividad hasta cotas insospechadas, como las disquisiciones vertidas en uno de los libros más leídos en la Edad Media, el *Liber Sancti Jacobi* de Aimeric Picaud (c. 1140)⁷³. Este monje poitevino de Parthenay-le Vieux llegó a afirmar categóricamente y sin más fundamento que el surgido de su propio ingenio creativo que los navarros,

«suele decirse que descienden del linaje de los escoceses, pues a ellos se parecen en sus costumbres y aspecto. Es fama que Julio César envió a España, para someter a los españoles, porque no querían pagarle tributos, a tres pueblos a saber: a los nubianos, los escoceses y los caudados cornubianos, ordenándoles

⁷¹ IBN ABI ZAR, *Rawḍ al-Qirṭās*, HUICI MIRANDA, A. (ed.), Valencia: Anúbar, 1964, p. 457.

⁷² Cfr., entre otras perspectivas, los trabajos de FLEISCHMANN, S., *On the Representation of History and Fiction in the Middle Ages*, *History and Theory*, 22/3 (1983), pp. 278-310; STEIN, R. M., *Reality Fictions: Romance, History, and Governmental Authority, 1025-1180*, Notre Dame, IND: University of Notre Dame Press, 2006; AGAPITOS, P. A. y L. B. MORTENSEN, Introduction. En AGAPITOS, P. A. y L. B. MORTENSEN (eds.), *Medieval Narratives between History and Fiction: From the Centre to the Periphery of Europe, c. 1100-1400*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press; University of Copenhagen, 2012, pp. 1-24; MONTANER FRUTOS, A., Historicidad medieval y protomoderna: lo auténtico sobre lo verídico, *Spainia. Revue électronique d'études hispaniques médiévales* [En línea], 19 (2014). <https://journals.openedition.org/e-spania/24054> (Consultado el 17 de junio de 2022).

⁷³ ANGUITA JAÉN, J. M^a., Bascli et Navarri: Los vascos del s. XII según el *Liber Sancti Iacobi*, *Veleia*, 16 (1999), pp. 303-327.

que pasasen a cuchillo a todos los hombres y que sólo respetasen la vida a las mujeres. Y habiendo ellos invadido por mar aquella tierra, tras destruir sus naves, la devastaron a sangre y fuego desde Barcelona a Zaragoza, y desde la ciudad de Bayona hasta Montes de Oca. No pudieron traspasar esos límites, porque los castellanos reunidos los arrojaron de sus territorios combatiéndolos. Huyendo, pues, llegaron ellos hasta los montes costeros que hay entre Nájera, Pamplona y Bayona, es decir, hacia la costa en tierras de Vizcaya y Alava, en donde se establecieron y construyeron muchas fortalezas, y mataron a todos los varones, a cuyas mujeres raptaron y en las que engendraron hijos que después fueron llamados navarros por sus sucesores. Por lo que navarro equivale a no verdadero, es decir engendrado de estirpe no verdadera o de prosapia no legítima»⁷⁴.

La historia imaginaria de Picaud no hizo fortuna, a diferencia de los argumentos desplegados en la Edad Media en torno al tubalismo y que acabaron configurando la denominada teoría vasco-iberista, en vigor, con su lógica evolución científica, hasta la Segunda República, cuando Manuel Gómez Moreno logró descifrar el alfabeto ibérico. Fue el arzobispo Rodrigo Jiménez de Rada en su *Historia de Rebus Hispaniae* quien erigió como verdad incuestionable la teoría tubalista. Túbal, tras el diluvio universal, arribó su barca en la Península Ibérica, siendo su primer poblador. Asentadas sus gentes (*Cetubalia*) a las orillas del río Ebro, dieron lugar al nombre de Celtiberia al llegar al Ebro. Su grey se extendió por toda la Península, a la que llamaron Hesperia. Los mitos de aquella primitiva historia ibérica se trasladaron a las principales crónicas castellanas (la *Primera crónica general* o *Estoria de Espanna* de Alfonso X, la *Crónica* de D. Juan Manuel, la *Crónica General de España*, la *Suma de las Crónicas de España*, de Pablo de Santa María, la *Hispaniae regum anacephaleosis*, de Alfonso de Cartagena, la *Compendiosa historia hispánica*, de Rodrigo Sancho de Arévalo y la *Crónica abreviada de España*, de Diego de Valera) y aragonesas (*Crónica de San Juan de la Peña*)⁷⁵, pero también a la historiografía gestada en la propia Vasconia, como la *Crónica de los Reyes de Navarra* del Príncipe de Viana, que arrancaba, precisamente, de la llegada de Túbal a la Península y su repoblación.

En la Edad Media fueron igualmente incuestionables los mitos fundacionales de cada territorio. Contribuyó, en el caso de Navarra, la fijación de la leyenda de Sobrarbe en el ya mencionado Prólogo del *Fuero General de Navarra*, que fue historiado tanto por García de Eugui como por el Príncipe de Viana.

⁷⁴ PICAUD, A., *Liber Sancti Jacobi*, “Codex Calixtinus”, Pontevedra: Xunta de Galicia, 1992, pp. 521-522.

⁷⁵ BALLESTER RODRÍGUEZ, M., La estirpe de Túbal: relato bíblico e identidad nacional en España, *Historia y Política*, 29 (2013), pp. 224-226.

Igual fuerza tuvo el mito del primer señor de Bizkaia, Jaun Zuria, oficializado para la posteridad en su formulación escrita de Lope García de Salazar en el siglo XV adaptando un relato del *Libro de los Linajes* de Pedro de Barcellos, adaptando, a su vez, una leyenda muy extendida por Europa⁷⁶. La prosapia, en este caso, provenía de una princesa escocesa emigrada a Bizkaia y que engendró a Jaun Zuria⁷⁷.

En igual plano legendario se sitúan la totalidad de las hagiográficas medievales de Vasconia, todas ellas fácilmente identificables en diversos ciclos legendarios de ámbito europeo occidental⁷⁸, y derrumbadas en cuanto a su historicidad por los estudiosos en el último tercio del siglo XX. Las hagiografías han de tomarse, conforme a la mentalidad medieval, como textos historiográficos⁷⁹.

Conforme los cronistas fueron reconocieron las acciones humanas y las convirtieron en materia de la historia –las gestas de los reyes, sin ir más lejos–, no es de extrañar que de manera paralela floreciera la biografía de los santos, un género que incluía generalmente detalles de la infancia del santo, los milagros que Dios realizaba a través de ellos y en su nombre, y su eventual martirio. La comprensión del carácter individual del personaje era mucho menos importante que las lecciones morales y el estímulo que transmitía la historia. En sus diversas manifestaciones, la hagiografía fue el discurso histórico más utilizado en la

⁷⁶ JUARISTI, J., *La leyenda de Jaun Zuria*, Bilbao: Bilbao Bizkaia Kutxa, [1980], 1991; PRIETO LASA, J. R., *Las leyendas de los señores de Vizcaya y la tradición melusiniense*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2001; RAMOS MERINO, J. L., Merlín, Arturo y Jaun de Zuria en la Vizcaya medieval: la reelaboración de un mito cultural europeo. En ZARANDONA, J. M. (ed.), *De Britania a Britonia. La leyenda artúrica en tierras de Iberia: cultura, literatura y traducción*, Bern: Peter Lang, 2014, pp. 117-143; DACOSTA, A., La memoria de los antepasados: los relatos nobiliarios de origen. En *Discurso, memoria y representación: la nobleza peninsular en la Baja Edad Media*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2016, pp. 283-314.

⁷⁷ “Una hija legítima del rey de Escocia arribó en Mundaca con unas naos y vinieron con ella muchos omes y mugeres. Y, quando llegaron á la concha de fuera, avia tormenta, que quisieron posar allí y bieron al agua que descendía de Guernica turbia, que venia crescida y dixeron aca munda. Ca heran todos gramáticos, que en gramática dizen por agua limpia aca munda, y fueron al río arriba y posaron dentro donde ahora es poblada Mundaca y por esto le llamaron Mundaca; y aquí se dize que esta donzella se preñó y que nunca quiso dezir de quien hera preñada y que la dexó en destierro del reino su padre, y que la dexaron allí en Mundaca aquellas gentes que con ella vinieron y que se tornaron para Escocia con sus naos sino algunos que quedaron allí con ella. Y por otra manera dize la historia...”. GARCÍA DE SALAZAR, L., *Crónica de Siete Casas de Vizcaya o Castilla*, Madrid: Est. Tip. Sucesores de Rivadeneyra, 1914.

⁷⁸ Cfr. PHILIPPART, G., *Les Légendiers latins et autres manuscrits hagiographiques*, Typologie des sources du Moyen Âge occidental, 24–25, Turnhout: Brepols, 1977-1985.

⁷⁹ FERNÁNDEZ CONDE, F. J., La Hagiografía como Fuente Histórica en el Medioevo. En ARÍZAGA BOLUMBURU, B. (ed.), *Mundos medievales: espacios, sociedades y poder: homenaje al profesor José Ángel García de Cortázar y Ruiz de Aguirre*, Santander: Universidad de Cantabria, 2012, vol. 1, pp. 119-138.

Edad Media europea, generando muchos miles de *vitae* y *miracula*, y contribuyendo con pasajes sustanciales a muchas crónicas.

Las similitudes entre estas narraciones llevan naturalmente a sospechar que la mayoría de los casos, si no todos, contienen mucho material que ha sido tomado prestado de ejemplos anteriores o que ha sido remodelado para parecerse a las escenas que se encuentran en arquetipos clave que ejercieron gran influencia en el desarrollo del género, a lo que debemos de añadir, en cuanto a la estructura de esos relatos, que la mayor parte de esas vidas obedecían a patrones similares. En la hagiografía medieval se suelen distinguir seis tipos básicos de «historia»: la *vita*, o relato de los logros que un santo realizó en vida; la *passio*, similar al anterior, pero sobre un mártir que ha muerto de forma violenta por la fe o por alguna otra razón dispuesta por Dios; la *inventio* o *revelatio*, el relato sobre cómo se descubrió un nuevo santo o, más frecuentemente, como ocurre en nuestros territorios, los restos corporales de un santo; la *translatio*, la historia de cómo las reliquias de un santo fueron llevadas a una iglesia o trasladadas a un nuevo santuario; la *visio*, la historia de cómo un santo se le apareció a alguien en una visión; y el *miraculum*, la historia de cómo un milagro fue realizado por Dios en nombre del santo. Un texto hagiográfico puede combinar muchos de estos relatos. Muchas *vitae* continúan, por ejemplo, más allá de la escena de la muerte del santo para describir cómo su cadáver se perdió, fue redescubierto y luego llevado y consagrado en la iglesia donde ahora descansa. En estos textos, el verdadero clímax es la *translatio* y la consagración del santo⁸⁰.

Participan de la mayor parte de estos elementos las hagiografías de los santos y santas de Vasconia. Sobresale, entre todas ellas, la historia relativa evangelización de los vascones por parte de San Saturnino y la vida de San Fermín, el primer obispo pamplonés, leyenda amienense recepcionada en Navarra en 1186 y recogida ya, en su versión local –en Amiens situaban el bautismo de San Fermín por San Saturnino en el siglo III y en Pamplona pasó a ser en el año 22 después de la pasión de Jesucristo, siguiendo las Actas de San Saturnino⁸¹–,

⁸⁰ DELEHAYE, H., *Les origines du culte des martyrs*, Bruxelles: Bureaux de la Société des Bollandistes, 1912, reed. Lexio, 2019; AIGRAIN, R., *L'hagiographie. Ses sources, ses méthodes, son histoire*, Subsidia Hagiographica, 80, Paris: Bloud et Gay, 1953, 2ª edic., con un suplemento de Robert Godding, Brussels: Société des Bollandistes, 2000; GRÉGOIRE, R., *Manuale di Agiologia: Introduzione alla letteratura agiografica*, Fabriano: Monastero San Silvestro Abate, 1987; ABOU-EL-HAJ, B., *The Medieval Cult of Saints: Formations and Transformations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

⁸¹ JIMENO JURÍO, J. M^a., *Historia de Pamplona. Síntesis de una evolución*, Pamplona: Ediciones y Libros, 1975; reed. Historia de Pamplona y de sus lenguas. En *Navarra, Historia del euskera. III. Pamplona y su Cuenca*, Col. Obras completas de José María Jimeno Jurío, núm. 38, Pamplona/Iruña: Pamiela-Udalbide-Euskara Kultur Elkargoa, 2007, pp. 75-86; JIMENO ARANGUREN, R., *Orígenes*

tal y como recogieron la Crónica de Garci López de Roncesvalles⁸² y la del Príncipe de Viana⁸³. Es igualmente ilustrativo el temprano relato *De Sancto Severo Martyre in Novempopulania*, elaborado en diferentes fases entre los siglos X y XI y que recoge la vida de San Severo, religioso que supuestamente vivió entre los siglos IV-V y que murió en Saint-Sever, en las Landas⁸⁴. El resto de leyendas nos han llegado por versiones escritas de la Edad Moderna, aunque por la tipología del relato cabe retrotraerlas al medievo. Otros relatos igualmente apócrifos cuyas leyendas fueron creadas en la Edad Media son las de los santos navarros Virila, Veremundo, los hermanos Santa Felicia y San Guillén, San Gregorio de la Berrueza; los santos alaveses San Vitor y San Prudencio; y San León, el evangelizador de Labort, junto con sus hermanos Gervasio y Eleuterio⁸⁵. Dentro de las hagiografías se encuentra, a su vez, el subgénero de los *libri miraculorum* ('libros de milagros')⁸⁶, de los que poseemos dos interesantísimos ejemplos navarros: el Libro de los milagros de San Miguel de Aralar del siglo XIII, con algunos datos que pudieran ser verosímiles, como la romería penitencial de Pedro I para curarse de una enfermedad venérea⁸⁷, y el compendio de milagros bajomedievales que acompaña a la hagiografía de San Gregorio de la Berrueza⁸⁸.

del cristianismo en la tierra de los Vascones, Pamplona: Pamiela, 2003, pp. 123-142; San Saturnino de Toulouse: gestación y desarrollo de la leyenda hagiográfica en Pamplona. En VITSE, M. (edit.), *Homenaje a Henri Guerreiro. La hagiografía entre historia y literatura en la España de la Edad Media y del Siglo de Oro*, Madrid: Iberoamericana; Frankfurt am Main: Vervuert, 2005, pp. 741-757; San Saturnino de Toulouse y la cristianización de Pamplona: gestación de la leyenda y su evolución hasta 1611. En FERNÁNDEZ GRACIA, R. (coord.), *Pamplona y San Cernin 1611-2011. IV Centenario del voto de la ciudad*, Pamplona: Ayuntamiento de Pamplona, 2011, pp. 21-29.

⁸² ORCÁSTEGUI GROS, C., *Crónica de Garci López de Roncesvalles*, op. cit., pp. 56-57.

⁸³ ORCÁSTEGUI GROS, C., *La crónica de los reyes de Navarra*, op. cit., pp. 77-79.

⁸⁴ BAILLET, C., Une lecture du dossier hagiographique de saint Sever, martyr en Gascogne. En CURSENTE, B., G. PON y J. CABANOT (eds.), *Abbaye de Saint-Sever. Nouvelles approches documentaires (988-1359)*. Journées d'études Saint Sever, 13-14 septembre 2008, Dax: Société de Borda, Sciences, Lettres et Arts des Landes Comité d'études sur l'histoire et l'art de la Gascogne, 2009, pp. 55-93.

⁸⁵ JIMENO ARANGUREN, R., Lehen euskal hagiografia kondaira eta historiaren artean. En AR-TETXE SÁNCHEZ, K. (edit.), *Historia eta fikzioa: Karlomagno Euskal Herrian VIII-IX. mendeetan*, Bilbo: Udako Euskal Unibertsitatea, 2001, pp. 121-134.

⁸⁶ GOODICH, M., *Miracles and Wonders: The Development of the Concept of Miracle, 1150-1350*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 2007.

⁸⁷ SATRÚSTEGUI, J. M^a., Reminiscencias de culto precristiano en la devoción a San Miguel, *Cuadernos de etnología y de etnografía de Navarra*, vol. 2, núm. 6 (1970), pp. 287-294.

⁸⁸ JIMENO ARANGUREN, R., *El remedio sobrenatural contra las plagas agrícolas hispánicas. Estudio institucional y social de la cofradía y santuario de San Gregorio Ostiense (Siglos XIII-XIX)*, Pamplona: Lamiñarra, 2008 (2^a ed.), pp. 28-30.

IV. EPÍLOGO: LA UTILIZACIÓN HISTORIOGRÁFICA POSTERIOR DE LAS HISTORIAS MEDIEVALES

Los textos historiográficos medievales han sido constantemente utilizados por los historiadores en los sucesivos períodos históricos. Durante la Edad Moderna las crónicas medievales continuaron sirviendo de base y fundamento para la elaboración de la historiografía de cada momento, como lo ejemplifican grandes historiadores de aquellos siglos como los navarros Pedro de Agramont y Zaldívar, García de Góngora, José de Moret o Francisco de Alesón, los vizcaínos Andrés Poza, Martín de Coscojales, Pedro de Fontecha y Salazar, José Agustín Ibáñez de la Rentería, José Ramón Iturriza o Lorenzo Roberto de la Linde, los guipuzcoanos Esteban Garibay y Zamalloa o Manuel de Larramendi, los alaveses Joaquín José Landázuri o Diego Lorenzo del Prestamero, o los suletinos Arnaud de Oihenart y Jean-Philippe de Béla, autores todos ellos que en mayor o menor grado invocaron las autoridades medievales o refutaron algunos datos tras pasarlos por el tamiz de la crítica. La importancia otorgada a la historiografía medieval quedó corroborada en la edición de la obra de Pedro López de Ayala, llevada a las prensas en 1779 por Eugenio Llaguno y Amirola⁸⁹. Las referencias inexcusables a la historiografía medieval se extendieron en algunos casos hasta finales del siglo XIX y principios del XX, en un difícil maridaje en el que se conjugaban el objetivismo rankiano con el romanticismo mitificador de la Edad Media; un momento en el que, además, comenzaron a alumbrarse los primeros estudios monográficos dedicados a los historiadores medievales, como la obra de Georges Desdevises du Dezert dedicada a Carlos de Evreux (1889)⁹⁰, o la edición y estudio de la *Crónica* de Lope García de Salazar (1914)⁹¹.

En el siglo XX acabó triunfando la historiografía positivista, afanada en explicar y verificar los datos históricos. Los historiadores pasaron a rechazar las crónicas y los anales como fuentes interpretativas objetivas de la historia, priorizando, para la reconstrucción del pasado, todo tipo de fuentes documentales que ya venían trabajándose e incluso editándose desde los siglos anteriores. Sin embargo, el interés por las fuentes historiográficas medievales no tardaría en reverdecer. Conforme avanzó la pasada centuria, los historiadores fueron advirtiendo

⁸⁹ LÓPEZ DE AYALA, P., *Crónicas de los Reyes de Castilla Don Pedro I, Don Enrique II, Don Juan I, Don Enrique III*, Eugenio Llaguno y Amirola, (ed.), Madrid: Imprenta de Antonio de Sancha, 1779.

⁹⁰ DESDEVISES DU DEZERT, G., *D. Carlos d'Aragon, Prince de Viane*, Paris: Armand Colins y Cie. Editeurs, 1889.

⁹¹ GARCÍA DE SALAZAR, L., *Crónica de las siete casas de Vizcaya y Castilla escrita por Lope García de Salazar*, Madrid: Rivadeneira, 1914. También editado en *Revista de Heráldica y Genealogía Española*, 3 (1914), pp. 24-30, 66-71, 130-134, 171-173, 218-222 y 258-260.

la trascendencia que las fuentes historiográficas medievales tenían para buena parte del conocimiento de la narrativa general de la Edad Media, por lo que se asistió a un resurgimiento del interés científico por aquellas obras, considerándose piezas destacadas para la reconstrucción de la mentalidad del medievo. En la actualidad, asistimos a todo tipo de debates interpretativos sobre cómo y por qué se realizaron estos textos, se analizan su contenido, sus copias y su transmisión a lo largo de la historia, su naturaleza y organización, las funciones que tenían como instrumento elaborado para preservar la memoria, las influencias de los textos precedentes, los usos posteriores que han tenido por la historiografía de cada momento, y un sinfín de cuestiones que hacen del análisis de las fuentes historiográficas medievales un ámbito de estudio fecundo y en constante actualización. Continúan siendo, en suma, unas fuentes imprescindibles para conocer la narración básica de la historia construida en el propio medievo y para explicar la configuración de la memoria del pasado.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ABOU-EL-HAJ, Barbara, *The Medieval Cult of Saints: Formations and Transformations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- AGAPITOS, Panagiotis A. y MORTENSEN, Lars Boje, Introduction. En AGAPITOS, P. A. y L. B. MORTENSEN (eds.), *Medieval Narratives between History and Fiction: From the Centre to the Periphery of Europe, c. 1100-1400*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press; University of Copenhagen, 2012, pp. 1-24.
- AGUIRRE GANDARIAS, Sabio, *Lope García de Salazar: el primer historiador de Bizkaia (1399-1476)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1994.
- AIGRAIN, René, *L'hagiographie. Ses sources, ses méthodes, son histoire*, Subsidia Hagiographica, 80, Paris: Bloud et Gay, 1953, 2ª edic., con un suplemento de Robert Godding, Brussels: Société des Bollandistes, 2000.
- ANGUITA JAÉN, José María, «Bascli et Navarri: Los vascos del s. XII según el Liber Sancti Iacobi», *Veleia*, 16 (1999), pp. 303-327.
- ANHEIM, Étienne, Laurent FELLER, Madeleine JEAY y Giuliano MILANI (eds.), *Le pouvoir des listes au Moyen Âge. I. Listes d'objets / Listes de personnes*, Paris: Éditions de la Sorbonne, 2020.
- AUERBACH, Erich, *Time, History, and Literature: Selected Essays of Erich Auerbach*, James I. Porter (ed.), Princeton: Princeton University Press, 2014.
- AURELL, Jaume, *La escritura de la memoria. De los positivismos a los postmodernismos*, Valencia: Universitat de València, 2014.

- AURELL, Jaume, *La historiografía medieval. Entre la historia y la literatura*, Valencia: Universitat de València, 2016.
- AURELL, Jaume, Peter BURKE, Catalina BALMACEDA y Felipe SOZA, *Comprender el pasado. Una historia de la escritura y el pensamiento histórico*, Madrid: Akal, 2013.
- AYERBE IRIBAR, María Rosa, Requiem por la pérdida del Reino. El amargo llanto del Vicecanciller Don Pedro de Sada (m. XV). *Estudios franciscanos. Publicación periódica de ciencias eclesiásticas de las provincias capuchinas ibéricas*, 112 (2011), pp. 65-86; reed. en *Historia, magistra vitae. Miscelánea de estudios en homenaje a Tarsicio de Azcona, OFM Cap., historiador*, Pamplona: Hermanos menores capuchinos, 2011, pp. 77-97.
- BAILLET, Christophe, Une lecture du dossier hagiographique de saint Sever, martyr en Gascogne. En CURSENTE, B., G. PON y J. CABANOT (eds.), *Abbaye de Saint-Sever. Nouvelles approches documentaires (988-1359). Journées d'études Saint Sever, 13-14 septembre 2008*, Dax: Société de Borda, Sciences, Lettres et Arts des Landes Comité d'études sur l'histoire et l'art de la Gascogne, 2009, pp. 55-93.
- BALLESTER RODRÍGUEZ, Mateo, La estirpe de Túbal: relato bíblico e identidad nacional en España, *Historia y Política*, 29 (2013), pp. 219-246.
- BAUTISTA PÉREZ, Francisco, Genealogía y leyenda: el surgimiento de los reinos de Castilla y Aragón, *e-Spania. Revue électronique d'études hispaniques médiévales* [en línea], 7 (2009). <https://journals.openedition.org/e-spainia/18086> (Consultado el 16 de junio de 2022).
- BAUTISTA PÉREZ, Francisco, Listas regias y Anales en la Península Ibérica (Siglos VII-XII), *Talia Dixit: revista interdisciplinar de retórica e historiografía*, 4 (2009), pp. 113-190.
- BAZÁN DÍAZ, Iñaki, La historiografía medieval vasca y su influencia en la obra de Garibay. En *El historiador Esteban de Garibay*, Donostia/San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2001, pp. 75-122.
- BAZÁN, Iñaki y Janire CASTRILLO, La historiografía sobre el Señorío de Vizcaya en la Edad Media desde la Historia Social y Cultural. En *Nos ese quasi nannos. Conmemorando la publicación de «Vizcaya en el siglo XV. Aspectos económicos y sociales» (1966)*, de José Ángel García de Cortázar, Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 2021.
- BOFFEY, Julia y John J. THOMSON, Anthologies and Miscellanies: Production and Choice of Texts. En GRIFFITHS, Jeremy y Pearsall DEREK (eds.), *Book Production and Publishing in Britain 1375-1475*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp. 279-315.

- CAMPOPIANO, Michele y Henry BAINTON (eds.), *Universal Chronicles in the High Middle Ages*, York: York Medieval Press, 2017.
- CANTERA MONTENEGRO, Enrique, La historiografía hispano-hebrea, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie III, Historia Medieval*, 15 (2002), pp. 11-75.
- CAÑADA JUSTE, Alberto, *La campaña musulmana de Pamplona: año 924*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1976.
- CHARLO BREA, Luis (trad.), *Crónica latina de los reyes de Castilla*, Madrid: Akal, 1999.
- CROUCH, D., At Home with Roger of Howden. En HOSLER, John D. e Isaac STEVEN (eds.), *Military Cultures and Martial Enterprises in the Middle Ages: Essays in Honour of Richard P. Abels*, Woodbridge: Boydell & Brewer, 2020, pp. 156-176.
- D'ABADAL I DE VINYALS, Ramón, La expedición de Carlomagno a Zaragoza. El hecho histórico, su carácter y su significación. En *Coloquios de Roncesvalles*, Zaragoza; Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1956, pp. 39-71.
- DACOSTA, Arsenio, La memoria de los antepasados: los relatos nobiliarios de origen. En *Discurso, memoria y representación: la nobleza peninsular en la Baja Edad Media*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2016, pp. 283-314.
- DELEHAYE, Hippolyte, *Les origines du culte des martyrs*, Bruxelles: Bureaux de la Société des Bollandistes, 1912, reed. Lexio, 2019.
- DESDEVISES DU DEZERT, Georges, *D. Carlos d'Aragon, Prince de Viane*, Paris: Armand Colins y Cie. Editeurs, 1889.
- DÍAZ Y DÍAZ, Manuel Cecilio, La Historiografía hispana desde la invasión árabe hasta el año 1000. En *De Isidoro al siglo XI. Ocho estudios sobre la vida literaria peninsular*, Barcelona: Albiri, 1976, pp. 203-234.
- DÍAZ Y DÍAZ, Manuel Cecilio, *Libros y librerías en la Rioja altomedieval*, Logroño: Diputación Provincial, 1979.
- DUMVILLE, David N., What is a Chronicle? En KOOPER, Erik (ed.), *The Medieval Chronicle II: Proceedings of the Second International Conference on the Medieval Chronicle Drieberger/Utrecht, 16–21 July 1999*, Amsterdam: Rodopi, 2002, pp. 1-27.
- FERNÁNDEZ CONDE, Francisco Javier, La Hagiografía como Fuente Histórica en el Medievo. En ARÍZAGA BOLUMBURU, Beatriz (ed.), *Mundos medievales: espacios, sociedades y poder: homenaje al profesor José Ángel García de Cortázar y Ruiz de Aguirre*, Santander: Universidad de Cantabria, 2012, I, pp. 119-138.
- FLEISCHMANN, Suzanne, On the Representation of History and Fiction in the Middle Ages, *History and Theory*, 22/3 (1983), pp. 278-310.

- FORTÚN, Luis Javier, *Sancho VII el Fuerte*, Pamplona: Mintzoa, 2003.
- GABRIELI, Francesco, Arabic Historiography, *Islamic Studies*, 18/2 (1979), pp. 81-95.
- GARCÍA DE SALAZAR, Lope, *Crónica de las siete casas de Vizcaya y Castilla escrita por Lope García de Salazar*, Madrid: Rivadeneira, 1914; reed. en *Revista de Heráldica y Genealogía Española*, 3 (1914), pp. 24-30, 66-71, 130-134, 171-173, 218-222 y 258-260.
- GARCÍA DE SALAZAR, Lope, *Crónica de Siete Casas de Vizcaya o Castilla*, Madrid: Est. Tip. Sucesores de Rivadeneyra, 1914.
- GARCÍA DE SALAZAR, Lope, *Libro de las buenas andanças e fortunas que fizo Lope García de Salazar*, VILLACORTA MACHO, M^a Consuelo (ed. crítica, estudio y notas), Bilbao: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2015.
- GILLINGHAM, John, Writing the Biography of Roger of Howden, King's Clerk and Chronicler. En BATES, David, Julia CRICK y Sarah HAMILTON (eds.), *Writing Medieval Biography, 750-1250: Essays in Honour of Professor Frank Barlow*, Woodbridge: Boydell Press, 2006, pp. 207-220.
- GOODICH, Michael, *Miracles and Wonders: The Development of the Concept of Miracle, 1150-1350*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 2007.
- GRÉGOIRE, Réginald, *Manuale di Agiologia: Introduzione alla letteratura agiografica*, Fabriano: Monastero San Silvestro Abate, 1987.
- GRIFFITHS, Ralph A., Royal and Secular Biography. En ROSENTHAL, Joel T. (ed.), *Understanding Medieval Primary Sources: Using Historical Sources to Discover Medieval Europe*, London: Routledge 2012, pp. 9-23.
- GUENÉE, Bernard, *Histoire et culture historique dans l'occident médiéval*, Paris: Aubier-Montaigne, 1980.
- GUENÉE, Bernard, Histoires, annales, chroniques: Essai sur les genres historiques au moyen âge, *Annales*, 28 (1973), pp. 997-1016.
- HAY, Denys, *Annalists and Historians: Western Historiography from the Eighth to the Eighteenth Centuries*, London: Methuen, 1977.
- HAYOUN, Maurice-Ruben, *Maïmonide et la pensée juive*, Paris: Presses Universitaires de France, 1994.
- HOUDEN, Roger of, *Chronica magistri Rogeri de Houdene*, STUBBS, William (ed.), London: Longmans, Green, Reader, and Dyer, 1870.
- HUICI MIRANDA, Ambrosio, *Estudio sobre la campaña de las Navas de Tolosa*, JIMENO, Roldán (ed.), Pamplona/Iruña: Pamiela, 2011.

- IBN ABI ZAR, *Rawḍ al-Qirṭās*, HUICI MIRANDA, Ambrosio (ed.), Valencia: Anúbar, 1964.
- IBN IDARĪ, *Al-Bayán al-Mugrib. Nuevos fragmentos almorávides y almohades*, Ambrosio Huici Miranda (trad.), Valencia: Anúbar Ediciones, 1963.
- JIMÉNEZ DE RADA, Rodrigo, *Historia de Rebus Hispanie sive Historia Gothica*, FERNÁNDEZ VALVERDE, Juan (ed.), Turnholt: Brepols, 1987, lib. VII, cap. XXII, pp. 253-254.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, Lehen euskal hagiografia kondaira eta historiaren artean. En ARTETXE SÁNCHEZ, Karmele (edit.), *Historia eta fikzioa: Karlomagno Euskal Herrian VIII-IX. mendeetan*, Bilbo: Udako Euskal Unibertsitatea, 2001, pp. 121-134.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, *El remedio sobrenatural contra las plagas agrícolas hispánicas. Estudio institucional y social de la cofradía y santuario de San Gregorio Ostiense (Siglos XIII-XIX)*, Pamplona: Lamiñarra, 2008 (2ª ed.).
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Orígenes del cristianismo en la tierra de los Vascones*, Pamplona: Pamiela, 2003, pp. 123-142.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, San Saturnino de Toulouse: gestación y desarrollo de la leyenda hagiográfica en Pamplona. En VITSE, Marc (edit.), *Homenaje a Henri Guerreiro. La hagiografía entre historia y literatura en la España de la Edad Media y del Siglo de Oro*, Madrid: Iberoamericana; Frankfurt am Main: Vervuert, 2005, pp. 741-757.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, San Saturnino de Toulouse y la cristianización de Pamplona: gestación de la leyenda y su evolución hasta 1611. En FERNÁNDEZ GRACIA, Ricardo (coord.), *Pamplona y San Cernin 1611-2011. IV Centenario del voto de la ciudad*, Pamplona: Ayuntamiento de Pamplona, 2011, pp. 21-29.
- JIMENO JURÍO, José María, *Dónde fue la batalla de Roncesvalles*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1974; reed. *Valcarlos a Roncesvalles. Historia de una batalla*, Pamplona/Iruña: Pamiela, 2010, pp. 179-298.
- JIMENO JURÍO, José María, *Historia de Pamplona. Síntesis de una evolución*, Pamplona: Ediciones y Libros, 1975; reed. *Historia de Pamplona y de sus lenguas*. En *Navarra, Historia del euskera. III. Pamplona y su Cuenca*, Pamplona/Iruña: Pamiela, 2007, pp. 75-86.
- JUARISTI, Jon, *La leyenda de Jaun Zuria*, Bilbao: Bilbao Bizkaia Kutxa, [1980], 1991.
- KELLEY, Donald R., *Versions of History from Antiquity to the Enlightenment*, New Haven, CT: Yale University Press, 1991.

- KESHK, Khaled, How to Frame History, *Arabica*, 56 (2009), pp. 381-399.
- LACARRA, José María, La expedición de Carlomagno a Zaragoza y su derrota en Roncesvalles. En *Investigaciones de Historia Navarra*, Pamplona: Ediciones y Libros, 1983, pp. 17-91; reed. *Dos discursos académicos: El juramento de los reyes de Navarra, 1234-1329-La expedición de Carlomagno a Zaragoza y su derrota en Roncesvalles*, Pamplona: Fundación Diario de Navarra, 2002.
- LACARRA, José María, Textos navarros del Códice de Roda, *Estudios de Edad Media de la Corona de Aragón*, 1 (1945), pp. 13-300.
- LÓPEZ DE AYALA, Pedro, *Crónicas de los Reyes de Castilla Don Pedro I, Don Enrique II, Don Juan I, Don Enrique III*, LLAGUNO Y AMIROLA, Eugenio (ed.), Madrid: Imprenta de Antonio de Sancha, 1779.
- LÓPEZ DE AYALA, Pero, *Crónica del rey don Pedro y del rey don Enrique, su hermano, hijos de don Alfonso Onceno*, ORDUNA, Germán (ed.), Buenos Aires: Ediciones Críticas, 1994-1997.
- MADEJ, Michal, The Story About the Green Children of Woolpit according to the Medieval Chronicles of William of Newburgh and Ralph of Coggeshall, *Res Histórica*, 49 (2020), pp. 117-132.
- MAGDALENA NOM DE DÉU, José Ramón, *Libro de viajes de Benjamín de Tudela*, Barcelona: Riopiedras Ediciones, 1982.
- MAÑARICÚA, Andrés E. de, *Historiografía de Vizcaya (Desde Lope García de Salazar a Labayru)*, Bilbao: Editorial La Gran Enciclopedia Vasca, 1973, 2ª ed. Reed. ampliada, Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.
- MARROU, Henri-Irénéé, *L'ambivalence du temps de l'histoire chez saint Augustin*, Montreal-Paris: Vrin, 1950.
- MÅRTENSSON, Ulrika, Discourse and Historical Analysis: The Case of al-Ṭabarī's History of the Messengers and the Kings, *Journal of Islamic Studies*, 16/3 (2005), pp. 287-331.
- MARTÍN DUQUE, Ángel J., Algunas observaciones sobre el carácter originario de la monarquía pamplonesa. En *Príncipe de Viana, Anejo 3, Homenaje a José María Lacarra*, vol. 2, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1986, pp. 525-530.
- MARTÍN DUQUE, Ángel J., Del espejo ajeno a la memoria propia. En *Signos de identidad histórica para Navarra*, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1996, vol. 1, pp. 21-50, reed. *Príncipe de Viana*, vol. 63, núm. 227 (2002), pp. 909-940.
- MARTÍN DUQUE, Ángel J., Imagen histórica medieval de Navarra. Un bosquejo, *Príncipe de Viana*, 60 (1999), pp. 401-458, reed. *Príncipe de Viana*, vol. 63, núm. 227 (2002), pp. 957-1008.

- MARTIN, Georges, Crono-génesis de la historiografía asturiana alfonsina, *e-Spania. Revue électronique d'études hispaniques médiévales* [En línea], 36 (2020). <http://journals.openedition.org/e-spania/35011> (Consultado el 16 de junio de 2022).
- MARTÍNEZ ALMIRA, Magdalena, Introducción. En JIMENO ARANGUREN, Roldán (dir.), *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia. Tomo I. Antigüedad, Edad Media y Moderna*, Madrid: Marcial Pons, 2019, pp. 161-162.
- McKITTERICK, Rosamond, Political ideology in Carolingian Historiography. En INNES, Matthew y Yitzhak HEN (eds.), *The Uses of the Past in the Early Middle Ages*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 162-174.
- McKITTERICK, Rosamond, *History and Memory in the Carolingian World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- McKITTERICK, Rosamond, *Perceptions of the Past in the Early Middle Ages*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2006.
- MIRANDA GARCÍA, Fermín y Eloísa RAMÍREZ VAQUERO, De la cronística finimiedieval a los Anales del reino. En MARTÍN DUQUE, Ángel J. (dir.), *Signos de identidad histórica para Navarra*, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1996, vol. 1, pp. 51-60.
- MITRE FERNÁNDEZ, Emilio, *Historiografía y mentalidades históricas en la Europa medieval*, Madrid: Universidad Complutense, 1982.
- MONREAL ZIA, Gregorio y Roldán JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia Antigua y Medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008.
- MONTANER FRUTOS, Alberto, Historicidad medieval y protomoderna: lo auténtico sobre lo verídico, *Spania. Revue électronique d'études hispaniques médiévales* [En línea], 19 (2014). <https://journals.openedition.org/e-spania/24054> (Consultado el 17 de junio de 2022).
- MORALES ARRIZABALAGA, Jesús, Los Fueros de Sobrarbe como discurso político. Consideraciones de método y documentos para su interpretación, *Huarte de San Juan. Derecho*, 1 (1994), pp. 161-188.
- MUGUETA MORENO, Íñigo, La complaynna que de sí faze Navarra, escrita por Pedro de Sada (c. 1464), *Revista de Literatura Medieval*, 26 (2014), pp. 311-337.
- MUNITA LOINAZ, José Antonio, Fuentes cronísticas para el estudio del País Vasco en la Edad Media. En BARRUSO BARÉS, Pedro y José Ángel LEMA PUEYO (dir.), *Historia del País Vasco. Edad Media (siglos V-XV)*, Donostia/San Sebastián: Hiria, 2004, pp. 51-110.

- ORCÁSTEGUI GROS, Carmen, *Crónica de Garci López de Roncesvalles. Estudio y edición crítica*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1977.
- ORCÁSTEGUI GROS, Carmen, *La crónica de los reyes de Navarra del príncipe de Viana*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1978.
- ORCÁSTEGUI GROS, Carmen, Crónica de los Reyes de Navarra de García a Euguí, *Príncipe de Viana*, 39 (1978), pp. 547-572.
- ORCÁSTEGUI GROS, Carmen, La memoria histórica de Navarra a fines de la Edad Media: la historiografía nacional. En *Príncipe de Viana, anejo 3, Homenaje a José María Lacarra*, 2, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1986, pp. 591-606.
- ORCÁSTEGUI GROS, Carmen y Esteban SARASA SÁNCHEZ, *La historia en la Edad Media. Historiografía e historiadores en Europa Occidental. Siglos V-XIII*, Madrid: Cátedra, 1991.
- ORIAN, Meir, *Maimónides. Vida, pensamiento y obra*, Barcelona, Riopiedras, 1984.
- OSMAN, Ghada, *Oral vs. Written Transmission: The Case of Ṭabarī and Ibn Saʿd*, Leiden: Brill, 2001.
- PAVÓN BENITO, Julia, La cronística bajomedieval del reino de Navarra: síntesis historiográfica y nuevos planteamientos de interpretación de los textos históricos. En SARASA SÁNCHEZ, Esteban (coord.), *Monarquía, crónicas, archivos y cancillerías en los reinos hispano-cristianos: siglos XIII-XV*, Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2014, pp. 347-376.
- PÉREZ DE LABORDA, Alberto, *Guía para la historia del País Vasco hasta el siglo IX. Fuentes, textos, glosas, índices*, Donostia: Txertoa, 1996.
- PHILIPPART, Guy, *Les Légendiers latins et autres manuscrits hagiographiques*, Typologie des sources du Moyen Âge occidental, 24-25, Turnhout: Brepols, 1977-1985.
- PICAUD, Aimeric, *Liber Sancti Jacobi, «Codex Calixtinus»*, Pontevedra: Xunta de Galicia, 1992.
- PIZARRO RIVAS, Jorge, La Crónica de los reyes de Navarra de García López de Roncesvalles, *Estudios medievales hispánicos*, 1 (2012), pp. 221-242.
- POOLE, Reginald L., *Chronicles and Annals. A Brief Outline of their Origin and Growth*, Oxford: Clarendon Press, 1926.
- PRIETO LASA, José Ramón, *Las leyendas de los señores de Vizcaya y la tradición melusiniana*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2001.
- RAMÍREZ VAQUERO, Eloísa, La realeza navarra en los siglos XIII-XIV: la construcción de la memoria. En MARTÍNEZ SOPENA, Pascual y Ana RO-

- DRÍGUEZ LÓPEZ (dirs.), *La construcción medieval de la memoria regia*, Valencia: Universitat de València, 2011, pp. 425-446.
- RAMÍREZ VAQUERO, Eloísa, *Reinar en Navarra en la Baja Edad Media*. En RAMÍREZ VAQUERO, Eloísa (coord.), *Ceremonial de la coronación, unción y exequias de los reyes de Inglaterra. Estudios complementarios*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 279-303.
- RAMOS MERINO, Juan Luis, *Merlín, Arturo y Jaun de Zuria en la Vizcaya medieval: la reelaboración de un mito cultural europeo*. En ZARANDONA, Juan Miguel (ed.), *De Britania a Britonia. La leyenda artúrica en tierras de Iberia: cultura, literatura y traducción*, Bern: Peter Lang, 2014, pp. 117-143.
- RODRÍGUEZ OCHOA, José M^a., *Vida y obra de Benjamín de Tudela*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2015, pp. 119-207.
- RODRÍGUEZ OCHOA, José María, *Menahem ben Zerah. Rabino estellés (1310-1385). Aproximación a una cultura que floreció en Sefarad*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.
- SÁNCHEZ-PRIETO BORJA, Pedro, *La Biblia en la historiografía medieval*. En OLMO, Gregorio del (ed.), *La Biblia en la literatura española*, Madrid: Trotta, 2008, vol. 1, tomo 2, pp. 77-194.
- SATRÚSTEGUI, José María, *Reminiscencias de culto precristiano en la devoción a San Miguel, Cuadernos de etnología y de etnografía de Navarra*, vol. 2, núm. 6 (1970), pp. 287-294.
- SCHREINER, Stefan, *Benjamin von Tudela/Petachia von Regensburg Jüdische Reisen im Mittel-alter*, Leipzig: Verlag Sammlung, 1991.
- SEGURA MUNGUÍA, Santiago, *Mil años de historia vasca a través de la literatura greco-latina. De Aníbal a Carlomagno*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1997.
- SHARRER, Harvey L., *The legendary History Of Britain in Lope García de Salazar*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 1979.
- SPIEGEL, Gabrielle M., *Political Utility in Medieval Historiography: A Sketch, History and Theory*, 14-3 (1975), pp. 314-325.
- SPIEGEL, Gabrielle M., *Genealogy: Form and Function in Medieval Historical Narrative, History and Theory*, 22-1 (1983), 43-53.
- SPIEGEL, Gabrielle M., *The past as text: the theory and practice of Medieval historiography*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- STEIN, Robert M., *Reality Fictions: Romance, History, and Governmental Authority, 1025-1180*, Notre Dame, IND: University of Notre Dame Press, 2006.

- STUBBS, W. (ed.), *Chronica Magistri Rogeri de Houedene*, London: Longmans et al., 1868-1871, 4 vols.
- UBIETO, Antonio, *Corónicas Navarras*, Valencia: Anúbar, 1964.
- VIGUERA MOLINS, María Jesús, Fuentes de al-Andalus (Siglos XI y XII). I: Crónicas y obras geográficas, *Codex aquilarensis: Cuadernos de investigación del Monasterio de Santa María la Real*, 13 (1998), pp. 10-32.
- VILLACORTA MACHO, María Consuelo y José Ramón PRIETO LASA (eds.), *Lope García de Salazar, 1399-1476. Antología*, Gijón: Ediciones Trea, 2018.
- VVAA, *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia. I. Antigüedad, Edad Media y Moderna*, Madrid: Marcial Pons, 2019, pp. 149-366.
- WARD, Aengus (ed. est.), *Crónica d'Espayna de García de Eugui*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.
- WHITE, Hayden, *Metahistoria. La imaginación en la Europa del siglo XIX*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- YAR-SHATER, Ehsan (ed.), *The History of al-Ṭabarī*, Albany: State University of New York Press, 1989-2007, 40 vols.

**PANORAMA DE LA HISTORIOGRAFÍA, OBRAS
JURÍDICAS Y DE PENSAMIENTO POLÍTICO
EN VASCONIA (1512-1794)**

Historiografiaren eta obra juridikoen eta pentsamendu politikokoen
panorama Baskonian (1512-1794)

A panorama of historiography, legal works, and political thought in
Vasconia (1512-1794)

Juan MADARIAGA ORBEA

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 23 de mayo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 4 de octubre de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 5 de octubre de 2022

La producción historiográfica, jurídica y de teorización política en la Euskal Herria (Vasconia) de los siglos XVI al XVIII, fuertemente interrelacionada entre sí, tiene un relativamente importante desarrollo, orientado principalmente a defender y mantener el estatus foral de los respectivos territorios. Un conjunto de autores, predominantemente laicos, normalmente con formación jurídica, acometieron la tarea de ordenar y recopilar los distintos regímenes forales y de construir una base histórica justificatoria de estos sistemas jurídico-político diferenciados.

Palabras clave: Vasconia. Historiografía. Recopilaciones forales. Apología de la lengua vasca.



XVI. mendetik XVIII. mendera arteko Euskal Herriko (Baskonia) ekoizpen historiografikoak, juridikoak eta teorizazio politikokoak –elkarri oso lotuta daude– garapen nahiko garrantzitsua dute, lurraldeen foru-estatusa defendatzera eta mantentzera bideratuta nagusiki. Zenbait egilek –batik bat laikoak ziren eta normalean prestakuntza juridiko zuten– foru-araubide ezberdinak ordenatu eta biltzeko eta sistema juridiko-politiko bereiz horien justifikazio-oinarri historiko bat eraikitzeko lana egin zuten.

Gako-hitzak: Baskonia. Historiografia. Foru-bilketak. Euskararen apologia.



Historiographical and legal production, and political theorisation in the Basque Country (Vasconia) in the 16th though 18th centuries, while closely interrelated, have a relatively important development that is mainly aimed at defence and maintaining the *fuero* status of the respective territories. A group of predominantly secular authors, normally with legal training, took up the task of ordering and compiling the various *fuero* systems and building a historical basis to justify these differentiated legal and political systems.

Keywords: Vasconia. Historiography. Provincial Codes. Defence of the Basque Language.

Sumario

I. RASGOS GENERALES DE LA PRODUCCIÓN JURÍDICA, POLÍTICA E HISTORIOGRÁFICA VASCA DE LA EDAD MODERNA. II. LOS AUTORES. SOCIOLOGÍA DE LOS INTELLECTUALES VASCOS DE LA ÉPOCA. III. LOS CRONISTAS-GENEALOGISTAS DE TRADICIÓN BAJO-MEDIEVAL. IV. OTRAS CRÓNICAS. V. EL CONSTRUCTO FORAL VASCO. 1564-1640. VI. LOS AUTORES ANTICANTABRISTAS. VII. LAS PRIMERAS GRANDES HISTORIAS PROVINCIALES. VIII. HISTORIAS REFERIDAS A «CANTABRIA» (BIZKAIA, GIPUZKOA, ARABA). IX. HISTORIAS REFERIDAS AL CONJUNTO DE VASCONIA. X. LOS RECOPIADORES DE LOS FUEROS Y AUTORES DE ALEGATOS JURÍDICOS FORALES. XI. LA HISTORIOGRAFÍA SOBRE LA CONQUISTA DEL REINO DE NAVARRA Y SU INCORPORACIÓN A CASTILLA. XII. LA HISTORIOGRAFÍA SOBRE EL CONTENCIOSO EN TORNO A LA PREVALENCIA DE LOS REINOS DE NAVARRA Y ARAGÓN. XIII. LA OFENSIVA HISTORIOGRÁFICA ANTI-FORAL ESPAÑOLA. XIV. OTROS ÁMBITOS HISTORIOGRÁFICOS. 14.1. Las historias locales. 14.2. Los estudios arqueológicos. 14.3. Las memorias e instrucciones didáctico-morales. 14.4. La lengua en la que se redactaron los libros. XV. CONCLUSIONES. XVI. BIBLIOGRAFÍA.

El presente trabajo es el resultado de la presentación realizada en la Jornada «Volviendo sobre la historiografía de Vasconia», que tuvo lugar el 15 de diciembre de 2021, en el Instituto universitario I-Communitas de la Universidad Pública de Navarra y en el que intervinieron, además del autor de este artículo, los profesores Gregorio Monreal, Roldán Jimeno Aranguren, Jokin Lanz y Peio Monteano.

La Jornada giraba, sobre todo, en torno al contenido de la siguiente publicación: JIMENO ARANGUREN, Roldán (dir.), *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia. Tomo I. Antigüedad, Edad Media y Moderna*, Madrid: Fundación Iura Vasconiae/Marcial Pons, 2019 y este trabajo pretende ser una síntesis de los resultados obtenidos en la citada publicación en el periodo de la Edad Moderna.

I. RASGOS GENERALES DE LA PRODUCCIÓN JURÍDICA, POLÍTICA E HISTORIOGRÁFICA VASCA DE LA EDAD MODERNA

Habría que empezar por destacar algunas de las características más destacadas de la historiografía vasca de la Edad Moderna. La primera sería la fuerte imbricación entre la producción estrictamente historiográfica, la de tipo jurídico y la política. Las narraciones históricas se conciben para legitimar los fundamentos jurídico-políticos del territorio, las recopilaciones forales tienen una evidente intencionalidad política y los discursos políticos se basan en argumentos históricos y jurídicos.

Como era normal en aquella época, la mayor parte de las obras son encargos o, al menos, las publicaciones están fuertemente condicionadas por patronazgos. La lista de condicionamientos podría ser muy larga; así, los encargos de las Juntas de Bizkaia efectuados al licenciado Poza y a Francisco de Mendieta, las de Gipuzkoa a Martínez de Zaldibia; el nombramiento de José Moret como cronista de Navarra y la construcción de sus *Annales del Reyno de Navarra*, auspiciados por el Reino; la evidente dependencia para con la Monarquía de Esteban de Garibay como cronista oficial o de Gabriel de Henao para con la Compañía de Jesús. Igualmente, la labor de los consultores del Señorío, Fontecha y Salazar o Aranguren y Sobrado, estaba mediatizada por su cargo. Otro caso de intervención de tipo político lo protagoniza la Diputación de Gipuzkoa sufragando el *Diccionario de Larramendi*. Un encargo muy interesante fue el de los Estados de Navarra a Étienne de Polverel (Live, Lemosín, c. 1738 - París, 1795), para que probara ser la Baja Navarra reino distinto del de Francia, en un intento de mantenimiento de un estatus diferenciado del de otros territorios en pleno proceso revolucionario y de reformulación de todo el sistema institucional francés¹.

Por lo demás, de la misma forma que las instituciones actuaban por acción influyendo en los autores, también lo hacían por omisión, sobre todo negando su apoyo económico para la publicación de los originales. Está claro que las instituciones intervenían en materia de encargos y publicaciones –especialmente en las recopilaciones legislativas– por dos razones: una por conocer sus privilegios y derechos de forma sistemática y ordenada, y dos, por motivos de orden técnico administrativo, pues si tenían un contencioso, querían disponer rápidamente del texto jurídico que defendiera su derecho, perdido a veces en el marasmo de los archivos.

Normalmente los autores defendían los intereses forales de sus territorios y la peculiar inserción de los mismos en la Monarquía hispánica. La mayor

¹ *Tableau de la Constitution du Royaume de Navarre, et des ses rapports avec la France, imprimé des États-Generaux de Navarre, avec un discours préliminaire et de ses notes, par M. De Polverel, avocat au parlement, syndic député du Royaume de Navarre*, Paris: Imp. J. Ch. Desaint, 1789.

parte eran laicos, pero imbuidos de espíritu contrarreformado, defensores de la Compañía de Jesús, la Inquisición y de los hechiceros y brujerías. En conjunto preconizaban: el estado monárquico, los valores de la Contrarreforma y, sobre todo, el estatus foral de sus respectivos territorios: el Reino de Navarra para Juan de Sada y Pedro Agramont; la Provincia de Gipuzkoa para Baltasar de Echave, Lope Martínez de Isasti y Juan Martínez de Zaldibia; el Señorío de Bizkaia para Andrés de Poza; Zuberoa y Baja Navarra para Arnaud de Oihenart.

Un criterio para la toma en consideración de las distintas obras es el de su fecha de publicación. Efectivamente si hubieran de considerarse solo los libros que se publicaron en su tiempo habría que prescindir de casi a la mitad de ellos. Muy buena parte de los textos quedaron inéditos en su época y fueron publicados por primera vez en los siglos XIX, XX y aún en el XXI. Unos pocos textos aún siguen sin publicarse y se conocen solo los manuscritos. Si nos atenemos a la repercusión, política, jurídica y social, de estos textos habría que considerar –además de los que se editaron en su momento– aquellos que circularon en copias manuscritas y fueron leídos e incluso aprovechados por otros autores posteriores, en muchos casos sin citarlos. De todas formas, el sistema de difusión de textos de la época difería notablemente del actual. En primer lugar, dado el elevadísimo nivel de analfabetismo, los libros iban dirigidos a una minoría, por lo que no era imprescindible que se imprimiese y difundiese masivamente para que llegara suficientemente a los que estaban en disposición de leerlo. Por otra parte, las dificultades para imprimir dentro del País eran grandes, al no haber una infraestructura de impresión mínimamente importante hasta fechas muy tardías del siglo XVIII. Inicialmente las únicas ciudades que contaban con impresores de forma regular fueron Pamplona y Bayona. Por lo demás, tampoco estaba tan instaurado el culto a lo impreso como lo estuvo posteriormente, de tal manera que en ocasiones el impacto de las copias manuscritas que circulaban era suficiente sin necesidad de estar impreso. La peripecia de la *Historia de Vizcaya* de Juan Ramón de Iturriza es bastante ilustrativa al respecto. En efecto, la obra fue un encargo de la Academia de la Historia que Iturriza terminó en 1785 entregándola al año siguiente; pero la Academia decidió no publicar la obra y mucho menos la Diputación de Bizkaia a la que se le solicitó ayuda para ello. Iturriza realizó entonces 28 copias manuscritas que hizo circular, logrando una importante difusión; finalmente, la *Historia* vio la luz un siglo más tarde con dos ediciones casi simultáneas, Barcelona (1884) y Bilbao (1885)². Hay que tener en cuenta, además, que muchos textos se conocían, sobre todo, a través de

² *Historia General de Vizcaya, comprobada con autoridades y copias de escrituras y privilegios fehacientes...*, Barcelona: J. Subirana, 1884. *Historia de Vizcaya: general de todo el Señorío y particular de cada una de sus anteiglesias, villas y ciudad...*, Bilbao: Imp. de Cipriano Lucena, 1885.

bibliotecas colectivas (no públicas) especialmente las de los conventos y monasterios, que multiplicaban su impacto y difusión al tener a todos los miembros del convento como potenciales lectores.

Sin embargo, algunas de las obras más políticas, auspiciadas directamente desde la Corte, no solo se imprimieron, sino que tuvieron varias reediciones, como la obra para justificar la conquista de Navarra (encargo de Fernando el Católico) de Juan López de Palacios Rubios, editada en 1515 y reeditada en 1524 y 1793³.

Como era de esperar para la época, la metodología empleada por la mayor parte de los autores distaba mucho del método científico y crítico que se iría imponiendo luego a partir del siglo XIX. Por lo general, la base probatoria descansaba en argumentos de autoridad, «sacado de graves autores», y menos en documentación original de archivo. Una opinión autorizada pesaba más que un documento y, desde luego, se tenía por la referencia más autorizada de todas la de la Biblia.

Es muy relevante el sujeto político elegido por el autor para concretar el ámbito de su obra. Por lo general, en el caso de los cronistas oficiales de un territorio y en las obras auspiciadas por las autoridades político-administrativas de éstos, lógicamente era obligado circunscribirse a ese territorio concreto, para probar, o al menos defender, su antigüedad, lealtad, importancia estratégica, etc. Pero, no solo en este caso, también en el de autores independientes que no estaban condicionados directamente por un encargo (caso de buena parte de los eclesiásticos), igualmente hacían historias territoriales de Gipuzkoa, de Bizkaia o de Navarra, restringidas a esos territorios. Es el caso de Manuel Larramendi, que, aunque incidentalmente se refiera a Bizkaia y Araba, su obra se centra casi exclusivamente en Gipuzkoa. O el de Joaquín José de Landázuri, que, aun estando casado con una guipuzcoana, habiendo vivido en Gipuzkoa muchos años y teniendo intereses en la Provincia, su obra magna, como alavés que era, se circunscribe a Araba. Así, la mayor parte de las obras que se editan o escriben en este periodo se refieren a territorios históricos concretos.

Algunos autores, especialmente los «cantabristas», se refirieron a Bizkaia, Gipuzkoa y Araba como un conjunto, como el padre Gabriel de Henao, al igual que algún otro autor del ámbito de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, que, como se sabe, preconizaba el «Iurac bat» como sujeto político común. Excepcionalmente hay unos pocos autores que consideraron el

³ *De iustitia et iure obtentionis ac retentionis regni Navarrae*, Burgos, 1515. *Tractado del esfuerzo bellico heroico*, Salamanca: a expensas de Gaspar de Rossiñolis, 1524; reed. Madrid: Imp. de Sancha, 1793.

conjunto de Euskal Herria a la hora de delimitar el marco político-espacial de sus obras, singularmente Arnaud Oihenart, Marca y, ya muy tardíamente, Juan Antonio de Zamacola.

II. LOS AUTORES. SOCIOLOGÍA DE LOS INTELLECTUALES VASCOS DE LA ÉPOCA

Habría que hacer un análisis prosopográfico detenido y completo de los intelectuales que produjeron obra en esta época, lo que nos ilustraría mucho sobre los propios productos historiográficos, jurídicos y políticos. Que yo sepa, al menos, carecemos de un estudio de conjunto de esta naturaleza, aunque hay alguno que aporta análisis parciales muy interesantes al respecto⁴. Por mi parte, me contentaré con una aproximación mínima, estrictamente introductoria, al tema.

Es un lugar común considerar que, hasta bien avanzado el siglo XX, la inmensa mayor parte de los autores que se prodigaron escribiendo en euskara eran eclesiásticos. La historia de la literatura vasca, con sonoras excepciones, es atribuible masivamente a sacerdotes. Tal vez por eso se tenga la distorsionada idea de que sucede lo mismo a la hora de considerar las obras histórico-jurídico-políticas. Nada más lejos de la realidad. He realizado un conteo sobre los autores que escribieron obras de este tipo durante la Edad Moderna y el resultado es que el 70,7% fueron laicos, por un 29,3% de eclesiásticos. Entre los primeros, abrumadoramente, se trata sobre todo de autores con formación jurídica, alguno de los cuales, además, fue cronista, mayorazgo, archivero, militar o desempeñaba algún cargo político. Sería importante tomar en cuenta la labor desplegada por los cronistas, oficiales o no, y muy singularmente la de Esteban de Garibay y José Moret. En cuanto a los eclesiásticos el porcentaje de autores se reparte exactamente por igual entre los seculares y los regulares. Entre estos últimos casi todos son agustinos, benedictinos y sobre todo jesuitas. Excepcionalmente aparece algún monje franciscano. La presencia jesuítica cobra más relieve si tenemos en cuenta la relativamente tardía fecha de fundación de la Compañía (1534) y el hecho de que la orden fuera expulsada de Francia en 1764 y de España en 1767. Pero sobre todo la aportación jesuítica destaca por su calidad y originalidad, aunque solo fuese por las obras de tres de sus miembros más conspicuos: José Moret y Mendi, Gabriel de Henao y Manuel de Larramendi. La franciscana que en los siglos XIX y XX iba a tener un desarrollo tan importante, se reduce en estos siglos a niveles anecdóticos.

⁴ En este sentido hay que destacar la siguiente monografía: OTAZU, A. de y J. R. DÍAZ DE DURANA, *El espíritu emprendedor de los vascos*, Madrid: Silex, 2008.

Habría que estudiar con detenimiento la influencia del jesuitismo y el jansenismo tuvieron en la formación de los intelectuales vascos del seiscientos y el setecientos, especialmente perceptible la primera en el País Vasco peninsular y la segunda en el continental.

Dejando aparte la educación eclesiástica de buena parte de los autores, conocemos la formación o dedicación de más de la mitad de ellos. Aproximadamente los dos tercios tenían formación jurídica; casi un 15% desempeñaron cargos públicos político-administrativos; un 7,8% pertenecieron a la nobleza y desempeñaron funciones militares; casi el 4% fueron escribanos y otro tanto, médicos y un exiguo 2,6% fueron archiveros, sin que conste formación específica.

Autor	Jurista	Político	Noble/ militar	Escribano	Médico	Archivero
%	67,5	14,3	7,8	3,9	3,9	2,6

Tabla I. Formación/dedicación de los intelectuales laicos vascos de la Edad Moderna. Elaboración propia.

Habría que concluir que son dos las formaciones predominantes de los intelectuales vascos de la época: la jurídica y la eclesiástica.

Es absolutamente ocioso mencionar que entre los autores vascos de este periodo histórico no se encuentra ninguna mujer. Para que aparezca esporádicamente alguna hay que esperar a muy avanzado el siglo XIX.

III. LOS CRONISTAS-GENEALOGISTAS DE TRADICIÓN BAJO-MEDIEVAL

Hay una serie de autores que prosiguieron el mejor estilo de la tradición bajo-medieval vasca, del tipo de la de Lope García de Salazar, que se dedicaron a realizar genealogías familiares, especialmente de la suya propia, para justificar derechos, privilegios, estatus y actitudes y comportamientos políticos, especialmente en lo tocante a las luchas banderizas. Así las obras de los Lazarraga (Juan López y Juan Pérez). El primero, apodado «El Alcaide» (s. f.-c. 1553), fue cabeza de un rico mayorazgo asentado entre Oñati y la Llanada alavesa. Escribió una *Relación de las muchas cosas antiguas que ha habido en los tiempos pasados en la villa de Oñate...*⁵, en la que se reconstruía la genealogía fundacional de esta

⁵ *Relación de las muchas cosas antiguas que ha habido en los tiempos pasados en la villa de Oñate. Escripito por mano y letra de Joan Lopez de Lazarraga...* 1550, Editado parcialmente por GUERRA, J. C., Trozos inéditos de la historia de Oñate, *Euskal Erria, revista bascongada*, XLVII (1902), pp. 290-298.

villa y se describían las luchas banderizas que la asolaron, al igual que sucedió en el valle de Leintz. El segundo, mayorazgo también de la misma familia y apodado «El Poeta» (c. 1548-1605), además de componer un interesantísimo poemario en euskara que dejó inédito y que no ha visto la luz hasta el año 2004, escribió una *Relación histórica de las casas y apellidos de Lazarraga, privilegio de la fundación de la torre de Larrea...* 1588-1589⁶. En ella, aunque en ocasiones aparecen elementos meramente legendarios, queda patente que Lazarraga se basó sobre todo en la documentación del archivo familiar para elaborarla.

Un caso especial e interesantísimo es el del alavés Francisco de Mendieta y Retes (Valle de Aiala, 1565-1624). Como historiador publicó unos *Annales de Vizcaya*⁷ y *Aerario de la Hidalguía...*⁸ en la línea de preocupaciones de Lope García de Salazar y los historiadores bajo-medievales. Pero lo más original es que plasmó el universo ideológico de la Bizkaia de su época valiéndose de un soporte pictórico. Efectivamente, fue un pintor interesante que en algunas de sus obras representó al estamento hidalgo vizcaíno y su imbricación en la monarquía hispánica desde los Reyes Católicos, en cuadros como *Boda de hidalgos en Begoña* (1607), *Procesión en Begoña* y *Jura de los Fueros por Fernando el Católico en 1476* (1609). Este último, sobre todo, estaba dotado de gran contenido político y de él se hicieron varias copias. El original está en la Casa de Juntas de Gernika. Representa el carácter pactista de la relación entre el Señor (Rey) y el Señorío y un nuevo sistema foral pactado superador de las luchas banderizas. Es muy interesante el tema etnográfico-histórico de las *tontorras* (tocas femeninas características de cada localidad), minuciosamente pintadas en sus cuadros. Mendieta, por lo demás, era muy crítico con los banderizos y exaltador de la monarquía filipina.

Habría que recordar también al cronista y genealogista Pedro Salazar de Mendoza (Toledo, 1549-1629) que escribió dos obras: *Monarquía de España* (redactada entre 1597-1599 y publicada en 1770-1771)⁹ y *Epítome de la nobleza*

⁶ *Relación histórica de las casas y apellidos de Lazarraga, privilegio de la fundación de la torre de Larrea...* 1588-89. Transcripción en M. COMAS, *Juan López de Lazarraga, Secretario de los Reyes Católicos y el monasterio de Bidaurreta en la villa de Oñate*, Barcelona: Descartes, 1936, pp. 87-150.

⁷ Cuarta parte de los *Annales de Vizcaya* que Francisco de Mendieta, vecino de Bilbao, recopiló por mandato del Señorío, c. 1515; ed. de GUERRA, J. C., *Euskal-Erria: revista bascongada*, 72-73 (1915), pp. 452-457, 510-514, 565-569; pp. 3-7, 70-74, 106-110, 161-165, 223-227, 256-260, 357-361, 400-404, 449-453, 497-501.

⁸ ULIBARRI ORUETA, K., Un nuevo texto para la historiografía vizcaína. *Aerario de la hidalguía y nobleza hespañola y plaza de armas de Vizcaya por Francisco Mendieta, ayalés, Oihenart: cuadernos de lengua y literatura*, 28 (2013), pp. 173-191.

⁹ ULLOA, B. (ed.), *Monarquía de España*, Madrid: Joaquín Ibarra, 1770-1771, 3 tomos. Capítulos XII y XIII del Libro II.

*guipuzcoana, dedicada al Sr. Juan de Idiaquez*¹⁰, que quedó inédita y fue escrita hacia el año 1600. En la primera dedicó dos capítulos a Gipuzkoa. En la segunda hizo, además, la genealogía de los linajes más destacados de la Provincia. Fue continuador de Martínez de Zaldibia, tubalista y otorgando gran importancia a la lengua vasca como elemento identitario.

El cultivo de las genealogías, sin embargo, siguió siendo muy importante a lo largo de los siglos siguientes, casi siempre vinculado a la justificación de la hidalguía universal, sobre todo de Bizkaia y Gipuzkoa. Entre estos genealogistas se encuentran algunos que, a pesar de ser foráneos, se ocuparon de linajes vascos. Habría que recordar al escribano y archivero Domingo de Lizaso (Azpeitia, 1649 - ?) que escribió un *Nobiliario... de la... Provincia de Guipuzcoa*, que quedó inédito y hubo de esperar al siglo XX para editarse¹¹. Igualmente sucedió con las dos interesantes historias genealógicas que escribió el historiador y documentalista Luis de Salazar y Castro (Valladolid, 1658-1734), que no se publicaron hasta muy avanzado el siglo XX¹².

IV. OTRAS CRÓNICAS

Por lo que hace a las crónicas, habría que citar en primer lugar a Fray Miguel de Alonsotegui (Arrigorriaga, 2ª mitad s. XVI - ?), cuya *Crónica de Vizcaya*, incluye, además de lo estrictamente evenemencial, elementos culturales como el euskera, los tocados y los vestidos antiguos de Vasconia¹³. Por su parte, el fraile agustino Andrés de Urdaneta (Ordizia, 1508 - México, 1568), publicó, no en su calidad de tal, sino en la de expedicionario, la crónica-relato de la expedición a las Molucas (*Relación del viaje de la Armada del Comendador...*)¹⁴. Además, el cronista castellano Prudencio de Sandoval (Valladolid, 1553 - Estella, 1620), hizo, como obispo de Pamplona que fue, una incursión en temas referidos a Vasconia en su *Catálogo de los obispos que ha tenido la santa iglesia de*

¹⁰ Manuscrito. BNE, MSS/12594.

¹¹ *Nobiliario de los palacios, casas solares y linajes nobles de la M. N. y M. L. Provincia de Guipuzcoa*, San Sebastián: Imprenta de la Provincia, 1901.

¹² *Historia genealógica de la casa de Haro*, Madrid: Vicente Rico, 1920. *Historia genealógica de la casa de Haro: Casas de Llodio, Orozco, Mendoza y Ayala*, Madrid: Real Academia de la Historia, 1959.

¹³ *Crónica de Vizcaya*, s. l., 1570.

¹⁴ *Relación del viaje de la Armada del Comendador García de Loaysa a las islas de la Especiería o Malucas en 1535 y sucesos en ella acaecidos hasta el año de 1535*, Manuscrito, Biblioteca del Palacio, Madrid, Manuscritos, n° 1465, ff. 17-75; 1536; publicado en México: 1965.

*Pamplona*¹⁵; no resulta demasiado riguroso en cuanto a su metodología, pero al menos tiene el gran interés de haber consultado y utilizado documentación que posteriormente ha desaparecido y que solo conocemos a través de su obra.

Llama la atención que apenas se encuentran crónicas sobre órdenes religiosas, sobre todo si tenemos en cuenta el gran desarrollo que este tipo de relaciones cronológicas cobran en los siglos posteriores.

V. EL CONSTRUCTO FORAL VASCO. 1564-1640¹⁶

A partir de la segunda mitad del siglo XVI se elaboró todo un aparato teórico legitimador del sistema foral vasco. Navarra no lo necesitaba tanto porque su foralidad dimanaba del hecho de haber sido reino. Era en las tres provincias occidentales en donde esta justificación se hacía más perentoria. En las historias que se construyeron se procuró obviar el pasado feudal, encarnado en los Parientes Mayores, y se retrotrajo la legitimación a épocas anteriores, de la Alta Edad media, Roma y, sobre todo, a la antigüedad tubalina. Se pretendía resaltar una serie de elementos que justificasen la independencia originaria y la incorporación en condiciones especiales a la monarquía hispánica. Las bases sobre las que descansaba este edificio eran sobre todo religiosas e idiomáticas y más raramente historiográficas y documentales.

Al tener los tres territorios un sistema foral diferenciado y privativo, las historias que se construyeron se referían, por lo general, a cada uno de estos territorios, aunque no faltasen apelaciones genéricas al conjunto de Vasconia.

Resulta interesante destacar una contradicción que se produce entre basar la argumentación de autoctonía, antigüedad, independencia, etc. en la lengua, que es patrimonio común de todos los territorios y la defensa particular de sólo uno de ellos, en ocasiones incluso exaltando la identidad de un territorio vasco en detrimento de otro. Un caso paradigmático es el análisis de Juan de Martínez de Zaldibia¹⁷; pro-castellano y consecuentemente anti-navarro, en el que plantea la

¹⁵ *Catálogo de los obispos que ha tenido la santa iglesia de Pamplona, desde el año de 80, que fue su primero della el santo Martyr Fermín, su natural ciudadano. Con un breve sumario de los Reyes que en tiempos de los Obispos reinaron en Navarra, dando reyes varones a las demás provincias de España*, Pamplona: Nicolás de Assyain, 1614.

¹⁶ Para este epígrafe véanse: MADARIAGA ORBEA, Juan, *Apologistas y detractores de la lengua vasca*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonomico de Vasconia, 2008 y TOVAR, Antonio, *Mitología e ideología y sobre la lengua vasca*, Madrid: Alianza, 1980.

¹⁷ Escrito hacia 1564. Manuscrito de la Biblioteca Nacional, Madrid, sig. 7556, con el título «Historia de Vizcaya y de sus provincias. Descripción de la misma». Publicado por AROCENA, F. con el título: *Suma de las cosas cantábricas y guipuzcoanas*, San Sebastián: Diputación de Guipúzcoa, 1945.

tesis de que Gipuzkoa originalmente estaba enmarcada en el ámbito castellano, los guipuzcoanos libremente decidieron incorporarse al reino de Navarra, pero como se les quería hacer pechar (a ellos que eran todos hidalgos) decidieron reintegrarse voluntariamente a Castilla. Extendiéndose luego en la confrontación Gipuzkoa/Navarra de la batalla de Beotibar, en 1321 y la de Belate en 1512.

Historiadores más serios, como Garibay, que no podían negar la campaña militar de Alfonso VIII en 1199-1200, para la incorporación de Gipuzkoa, Araba y el Duranguesado, elaboraron la teoría de que, salvando la resistencia de Vitoria, el resto de estos territorios se mostraron pasivos ante el ataque y prácticamente se entregaron sin lucha. Landázuri tomó esta lectura de Garibay para Gipuzkoa y la trasladó a Araba sin correcciones.

Por su parte los historiadores navarros remaban justo en la dirección contraria. Juan de Sada Amézqueta, en su *Historia Apologética...*¹⁸, considera que Navarra fue el primer territorio en el que se asentó Tubal, desde donde se inició la extensión de la lengua vasca y donde se hablaba el euskera más puro, expresión también de la Cantabria, resistente a Roma, y por lo tanto también más incontaminada. Por supuesto, calificaba de patrañas las teorías de Zaldibia sobre Beotibar y proclamaba la mayor antigüedad de Navarra como reino frente a Aragón. También aseguraba que lo sucedido en 1512 no fue una conquista sino una voluntaria entrega, una unión pactada con poder limitado de los reyes.

Algunos autores toman prestados argumentos que habían sido esgrimidos para otros territorios y los aplican al propio. Así, Pedro de Agramont¹⁹, considera que Navarra fue el primer reino cristiano fundado tras la conquista musulmana y como tal le corresponde la preeminencia sobre el resto de los reinos cristianos. Pero, además, tomó de los teóricos vizcaínos y guipuzcoanos el argumento del vasco-iberismo y monoteísmo primitivos, la catolicidad de Navarra antes de Cristo, asunto sobre el que hace descansar la superioridad de Navarra sobre otros territorios.

Entre los elementos constitutivos de este constructo justificativo casi nunca faltan, en mayor o menor medida, los siguientes:

¹⁸ Publicado bajo el seudónimo de García de GÓNGORA Y TORREBLANCA, *Historia apologética, y descripción del Reyno de Navarra y de su mucha antigüedad, nobleza y calidades, y Reyes que dieron principio a su Real casa, y procuraron sus acrecentamientos, y de la duración della, y sucessos, y hechos heroicos, y famosos de sus naturales, en armas y conquistas*, Pamplona: Carlos de Labayen, 1628.

¹⁹ *Historia de Navarra y de sus patriarcas, gobernadores y reyes desde la creación del mundo hasta el año del nacimiento de Jesuchristo nuestro Redemptor, mil y seiscientos y treinta y dos, recopilada de uarios y diuersos autores, por Pedro de Agramont y Çaldibar, natural de la ciudad de Tudela, del mismo reyno*, Tudela: 1632.

Autoctonía y antigüedad: se pretende una residencia de la comunidad en cuestión en ese territorio desde tiempo inmemorial. Cuanta mayor antigüedad mayor nobleza. Según la mentalidad de la época la antigüedad (tanto en la residencia en un determinado territorio, como en la posesión de un sistema propio institucional) aportaba un plus de superioridad y preeminencia sobre otros pueblos más «jóvenes». No parece casual que varias de las obras de esta época traten de las «antigüedades» de un determinado territorio.

Pureza: incontaminación con otros pueblos o linajes. Se pretende haber permanecido aislados del resto del mundo, especialmente no mezclados con los invasores posteriores: romanos, godos o agarenos.

Independencia. Ingenuidad política. El territorio nunca habría sido conquistado ni por romanos, ni por godos, ni por sarracenos. Esto está relacionado con el *cantabrismo*. Se supone que los cántabros fueron el único pueblo no dominado militarmente por los romanos, por lo que se pretende que la antigua Cantabria abarcaba también a vizcaínos, alaveses, guipuzcoanos y navarros. Esta independencia, además de lo político, se extendería también a lo religioso. No contaminación con credos «nefandos». El *vasco-cantabrismo* lo formuló inicialmente Martínez de Zaldibia, obteniendo posteriormente un gran éxito, hasta Larramendi e incluso llegando a bastantes autores del siglo XIX y aun del XX, por más que autores castellanos se esforzaran en negar esta identidad, especialmente el padre Flórez que dejó establecida científicamente la no coincidencia entre Vasconia y Cantabria. Juan Martínez de Zaldibia (Tolosa, ?-1575), amén de vasco-cantabrista, extendió el carácter tubalino a toda Vasconia y basó buena parte de su argumentación en la lengua vasca como prueba de antigüedad. Pro-castellano, defendió la unión pactada entre el monarca y el territorio. Fue así mismo compilador jurídico foral²⁰. Juan Iñiguez de Ibarгүйen (Zornotza, s. XVI) y García Fernández de Cachopin (Laredo, 2ª mitad s. XVI), escribieron conjuntamente la *Corónica General Española y Sumario de la Casa Vizcayna*, 1588-1598, manuscrito que quedó desperdigado en varios archivos. Era una crónica desde el comienzo del mundo hasta el reinado de Felipe II, en la que se destacaba el papel jugado por los vizcaínos en la construcción del Imperio y resultaba decididamente vasco-cantabrista. A través de esta crónica se conoce la obra de otro autor, igualmente vasco-cantabrista, Gaspar Peña y Galdocha (Ea, Bizkaia, s. XVI)²¹. También tubalista y vasco-cantabrista fue la obra (*An-*

²⁰ *Suma de las cosas cantábricas y guipuzcoanas*, 1564. Manuscrito, publicado en San Sebastián: Diputación de Guipúzcoa, 1945. *Libro Viejo de Guipúzcoa*, 1562. Manuscrito, publicado en Donostia: Eusko Ikaskuntza, 1995. *Hidalguía de los guipuzcoanos*, 1545-1552 («Tratadillo de Armería»).

²¹ *Historia general de la gran Cantabria* y la que seguramente es la misma con distinto título: *De la libertad de Vizcaya*.

tiguedades de Vizcaya) que el fraile agustino Martín de Coscojales (Barakaldo, h. 1542-1664) escribió hacia 1590, la cual, una vez más, permaneció inédita, aunque se sabe que luego fue consultada por Henao y otros. Resulta interesante comprobar como para finales del siglo XVI el vasco-cantabrisismo estaba plenamente arraigado en el imaginario de los intelectuales de Bizkaia.

Transmisión genealogista. Si los autores medievales habían explicado en términos de continuidad de los linajes familiares los derechos político-económico-jurídicos, los historiadores del siglo XVI hicieron extensiva la genealogía y sus derechos a los pueblos o territorios. La pureza de los linajes se amplía al conjunto de los habitantes, lo que implicaría la hidalguía universal. Surge así, otro concepto que dejaría una marca indeleble en el imaginario vasco: la *obsesión apellidista* y en concreto por apellidos que «demostrarán» autoctonía vasca, es decir, que fueran inteligibles a través de esta lengua.

Hidalguía universal. Implicaba el paso de una solidaridad familiar, de linaje, agnática, a una solidaridad territorial: de las parentelas medievales a los territorios forales. La nobleza de los vizcaínos, guipuzcoanos, etc. era, por lo tanto, originaria, anterior a la propia existencia de Castilla y por lo mismo no se podía regular por las leyes castellanas. La nobleza no era una concesión real sino originaria y afectaba de forma igualitaria a todos los naturales del territorio. Por supuesto este *igualitarismo* era jurídico no económico ni político. Los planteamientos igualitaristas, parece que hundieron sus raíces en los movimientos milenaristas que surgieron a partir de 1380 como expresiones de solidaridad horizontal frente a las solidaridades verticales feudales. Se pasa así de la nobleza del linaje de solar y apellido conocido a la consideración del territorio (pongamos por caso, Gipuzkoa) como un solar hijodalgo en conjunto.

El constructor de la teoría de la hidalguía universal y el igualitarismo jurídico fue el humanista, cosmógrafo y jurista Andrés de Poza Yarza (Orduña, 1530 - Madrid, 1595). Por una parte, trató sobre la antigüedad de la lengua vasca y por otra, elaboró un dictamen jurídico por encargo de la Diputación de Bizkaia, sobre la hidalguía universal de los vizcaínos. El fiscal de la Chancillería de Valladolid, Juan García Saavedra había puesto en cuestión el derecho de los vizcaínos que emigraban a Castilla de considerarse hidalgos. Poza justificó jurídicamente este derecho. Su dictamen quedó inédito, pero fue aprovechado por otros juristas posteriores y tuvo una influencia decisiva a la hora de defender la hidalguía general, sobre todo de los territorios de Bizkaia y Gipuzkoa²².

²² *De la antigua lengua, poblaciones y comarcas de las Españas, en que de paso se tocan algunas cosas de la Cantabria*, Bilbao: Mathias Mares, 1587. *Ad Pragmaticas de Toro y Tordesillas*, inédito (Bilbao: UPV-EHU, 1997).

Monarquismo y pactismo como ejes cardinales del sistema foral. Andrés de Poza, Francisco de Mendieta²³ y sobre todos ellos, Esteban de Garibay, el más decididamente filipino, esgrimen el concepto de «unión voluntaria» (y pactada, claro) de Gipuzkoa a la monarquía hispánica. Unión personal con el Rey, no unión efectiva a la Corona. Araba tenía un documento probatorio de esto (la Cofradía de Arriaga) pero Bizkaia y Gipuzkoa no. Esteban de Garibay (Arrasate, 1533 - Madrid, 1599) era fervorosamente cristiano, adicto a la Compañía de Jesús y decidido defensor de la monarquía de Felipe II. Confluyen en él tres elementos relativos a la identidad vasca: genealogista, historiador y folklorista. Compagina una actividad foralista y de apoyo a la Provincia con una labor como historiador y cronista oficial español, con la redacción de la primera gran *Historia general de España*²⁴.

Religión natural. Los vascos eran, según estos autores, cristianos incluso antes que Cristo. En cuanto a la cronología del cristianismo en Vasconia, depende de los autores; por ejemplo, Agramont para Navarra la establece en el año 22 después de su pasión, es decir en el año 55 de nuestra era y desde luego continuando siempre en esa fe, sin permitir herejía alguna en su seno. Por supuesto, todos los autores tubalinos vascos (Garibay, Luzuriaga, Zaldibia, etc.) aseguran que Tubal trajo a Euskal Herria, junto con el idioma vasco la creencia en un único Dios y por eso en tiempos de los romanos llevaban por estandarte un lábaro o lauburu, una cruz, en definitiva. Por su parte, el fraile franciscano Bernardino de Iñurrigarro (Antzuola, 1620 - Antzuola, 1690), en un contexto argumentativo tubalista, vasco-cantabrista y foralista, subrayaba la pretendida religiosidad natural de los cántabros (=vascos), cristianos antes de Cristo²⁵.

Tubal. Se menciona en la Biblia a este nieto de Noé que, procedente de la Iberia caucásica, (Georgia, Armenia), presuntamente emigró con sus familiares y deudos a la Iberia hispánica, trayendo consigo el monoteísmo, la lengua vasca y un código de costumbres acorde con el cristianismo. Tubalismo, vascoiberismo y la lengua vasca como primitiva de Iberia, suelen venir así de la

²³ *Annales de Vizcaya*, Manuscrito Biblioteca Nacional de Madrid, c. 1525.

²⁴ *Los XL libros d'el Compendio historial de las Chronicas y vniuersal Historia de todos los Reynos de España, Compuestos por Estevan de Garibay y Çamalloa, de nación Cántabro, vezino de la villa de Mondragón, de la provincia de Guipúzcoa*, Amberes: Christóforo Plantino, 1571. *Ilustraciones genealogicas de los caholicos reyes de las Españas...*, Madrid: Luis Sánchez, 1596. *Ilustraciones genealógicas correspondientes a solares vascos*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1933. *Los siete libros de la progenie y parentela de Esteban de Garibay...* (*Memorias*), Madrid: José Rodríguez, 1854. *Grandezas de España*, inédito.

²⁵ *Tratado apologético de los sucesos de guerras que tuvieron los Cántabros, dominando en España los Carthagineses y romanos y del escudo de armas que V. S. tiene*, inédito.

mano. Para mediados del siglo XVII el complejo ideológico: vasco-cantabrismo/vasco-iberismo/ tubalismo, con justificación lingüística se traducía en la creencia en una independencia originaria y en que los Fueros eran leyes anteriores a la propia Castilla y correspondientes al derecho natural instaurado por Tubal. Resulta elocuente que, por ejemplo, en el proemio de la *Nueva Recopilación* foral guipuzcoana realizada por Miguel Aramburu (Tolosa, 1639-1697) en 1696²⁶ se justifique esta independencia del territorio desde los tiempos postbabilónicos por la pervivencia del idioma vasco. Por supuesto, el tubalismo no es privativo de los autores vascos. Juan de Mariana (1536-1624)²⁷ lo aplicó al conjunto de España. El cronista valenciano Pere Antoni Beuter defendió que Tubal entró a la península ibérica por el Pirineo catalán. Florián de Ocampo (Zamora, fines s. XV - 1558)²⁸ creía que Tubal se asentó en Andalucía y en Setubal y que, desde luego, no hablaba vasco. Un argumento más, esgrimido por Garibay y por Echave, que «avalaría» la tesis de Tubal afincado en Vasconia es el relativo a la *siderurgia*.

En efecto, las narraciones tradicionales atribuyen a Tubal la invención de la fragua y del trabajo del hierro en general y Vasconia se consideraba a la sazón la tierra por antonomasia donde se trabajaba el hierro. Los autores tubalistas se atreven, incluso, a establecer una cronología del mundo desde su creación, que habría sido hace 5.977 años. La confusión de Babel se habría dado en el año 1785 y Tubal llegaría a la península ibérica doce años más tarde. Los romanos llegarían el año 3768 y Cristo nacería en el de 3956. En otras palabras, los vascos llevarían ocupando este solar de Vasconia y hablando euskera desde hace 4.180 años.

Por lo que hace al *vasco-iberismo*, la teoría se conocía desde antaño, pero fue Garibay su mejor divulgador. No es casual, desde luego que este defensor de la integración y acomodo de los vascos y especialmente de los guipuzcoanos en la monarquía hispánica identificara lo vasco con lo ibero, es decir con lo español.

La lengua como justificación de la limpieza e hidalguía vasca. El hecho de ser el euskara una lengua no románica, completamente distinta de las de su entorno y presumiblemente de gran antigüedad y arraigo, permite fácilmente la

²⁶ *Nueva Recopilación de los Fueros, Privilegios, Buenos Usos y Costumbres, Leyes y Ordenanzas de la Muy Noble y Muy Leal Provincia de Guipúzcoa*, Tolosa: Imp. de Bernardo de Ugarte, 1696.

²⁷ *Historia general de España*, Toledo: Pedro Rodríguez, 1592.

²⁸ *Las quatro partes enteras de la Crónica de España que mandó componer el Serenísimo rey don Alonso llamado el Sabio donde se contienen los acontecimientos y hazañas mayores y mas señaladas que sucedieron en España desde su primera población hasta casi los tiempos del dicho rey...*, Zamora: Imp. Agustín de Paz y Juan Picardo, 1541.

extrapolación de ser esta la que trajera Tubal desde oriente. La probanza, ya que no podía ser de tipo documental, se basaba en la toponimia y las etimologías: Araxes, Gorbeia, Ararat/Aralar. En definitiva, la posesión de una lengua completamente diferenciada de las de su entorno romance, presuntamente mucho más antigua que el latín y desde luego de sus derivados, en la que, además, gracias a ella podían hacerse todo tipo de etimologías que probasen la antigüedad, autotonía, vinculación con Tubal, etc. permitía demostrar cierto grado de independencia originaria. Por eso la mayor parte de los argumentos político-jurídicos foralistas se refuerzan y acaban recurriendo a la lengua.

En cuanto al euskera como lengua tubalina, primera de España y universal en la península, abrió el debate Garibay en 1571 con sus *XL Libros...*, luego apostillaron esta idea Poza, Zaldibia y Echave. Por parte castellana, inicialmente no hay una posición contraria al hecho de la antigüedad de la lengua vasca. Así, Juan de Valdés (Cuenca, 1490-1541) admite que la vasca sea la lengua más antigua de España. Alonso de Madrigal «El Tostado» (1400-1455), planteaba que en efecto el vasco era una de las lenguas antiguas de España, donde había habido pluralidad de ellas, y el castellano también, teniendo cada una su área de implantación. Sin embargo, en la medida en que los autores vascos pretendieron justificar una independencia originaria vasca mediante la lengua, se fue produciendo un mayor rechazo. Gregorio López Madera (Madrid, 1562-1649) defendió que la auténtica lengua originaria española era el castellano, procedente de Tubal y anterior al latín. Seguía este mismo parecer Francisco de Quevedo (Madrid, 1580-1645), entre otros. El más contundente y despectivo para con la lengua vasca fue el padre Mariana, negando rotundamente que la vasca fuera la lengua universal de la España antigua y restringiéndola a su territorio; según él, su origen sería bárbaro y el resultado una pura jerigonza. No es de extrañar que los apologistas vascos se dedicaran a combatir las ideas de Mariana (sobre todo Larramendi) y que los liberales unionistas del siglo XIX le tuvieran, por el contrario, en gran consideración. Los apologistas vascos, por su parte, la caracterizaron de tubalina, una de las postbabilónicas y en algunos casos se llegó a plantear que había sido la empleada en el Paraíso y era por lo tanto de inspiración divina. Por supuesto se consideraba un valor el de su presunta pureza, incontaminación e inmutabilidad.

Un decidido apologista de la lengua vasca, algo más tardío, fue Juan de Perochegui (Ainhoa, 1684 - Pamplona, 1765). Pretendía Perochegui que el euskara fue la primera lengua hablada en el mundo y por lo tanto la que corría en el Paraíso, lo que implicaba que la nación vasca (identificada con Cantabria) era la más noble y origen de las monarquías francesa, española y veneciana, entre otras. Utilizaba para ello un método que ha tenido en Euskal Herria un gran éxito: el del análisis etimológico de hidrónimos, topónimos, etc. En general las

etimologías de Perochegui son bastante disparatadas, lo que no obstó para que sus obras tuvieran mucho éxito²⁹.

Al igual que en Bizkaia, en Gipuzkoa también triunfaron las tesis tubalistas, vasco-iberistas y vasco-cantabristas. Baltasar de Echave Orio (Oikia, 1548 - México, 1620), fue un complejo personaje, paradigma de los emigrados a América (a México en este caso) y que sin embargo mantuvieron su identidad vasca, el contacto con su tierra y el interés por sus problemas. Fue pintor, historiador y jurista. Desde luego tubalista, cantabrista e iberista, defendía que el euskara fue la lengua primera y universal de España y que el castellano no era sino una lengua derivada del vasco (=ibero) nacida de su contacto con el latín³⁰. Cantabria (=Vasconia) nunca fue conquistada por romanos ni por sarracenos, permaneciendo limpia racialmente (de sangre) e incontaminada lingüísticamente, lo que justificaba el igualitarismo y el foralismo. Lope Martínez de Isasti (Lezo, 1565 - s. XVII) fue continuador de las ideas de Zaldibia y Echave: tubalista y justificador por la lengua de la nobleza universal de los guipuzcoanos. Elaboró, además, la nómina de las casas solariegas de Gipuzkoa, dato muy importante para las probanzas de hidalguía. Contribuyó a fijar la obsesión vasca por la pertenencia a un solar conocido. La Provincia no autorizó la impresión de su libro porque Isasti concedía cierta preeminencia a los Parientes Mayores, cosa que era inaceptable para Ella³¹. El caso del militar Miguel Antonio de Oquendo y Molina (Madrid, 1627 - Lasarte-Oria, 1681), es singular pero elocuente del ambiente intelectual guipuzcoano de su época. Era hijo natural del almirante Antonio de Oquendo y escribió una obra biográfica de exaltación de la figura de su padre, pero que traspiraba por todos sus poros foralismo, cantabristismo y tubalismo, haciéndose eco de los lugares comunes de su entorno³².

El jesuita Manuel de Larramendi, (Andoain, 1690 - Loiola, 1766) fue vasco-cantabrista tardío, cuando ya esta teoría estaba siendo criticada por Oihe-

²⁹ *Origen y antigüedad de la lengua vascongada y de la nobleza de Cantabria. En que se haze ver, que dicha lengua fue la primera que se habló en el Mundo...*, Barcelona: Joseph Texido, 1731, 1738. *Origen de la nación bascongada y de su lengua, de que han dimanado las Monarquías Francesa y Española y la República de Venecia, que existen al presente*, 1758, Pamplona: Herederos de Martínez, 1760.

³⁰ *Discursos de la lengua Cántabra-Bascongada... Introduce la misma lengua, en forma de una Matrona venerable y anciana, que se queja, de que siendo ella la primera q. se hablo en España, y general en toda ella, la ayan olvidado sus naturales, y admitido otras Extranjeras*, México: Henrrico Martínez, 1607.

³¹ *Compendio historial de la M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa... año 1615*, San Sebastián: Ignacio Ramón Baroja, 1850.

³² *El héroe cántabro. Vida del señor D. Antonio de Oquendo*, Toledo: Dionisio Hidalgo, 1666.

nart, Flórez, etc. Pretendía la inclusión en la Cantabria antigua de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa y, muy en su estilo, polemizaba con los autores que opinaban lo contrario³³. Continuó esta estela apologética cantabrista José Hipólito de Ozaeta Gallaiztegui (Bergara, 1712 - Bergara, 1779), con un libro de extenso pero muy descriptivo y elocuente título³⁴. Lo cierto es que las décadas centrales del siglo XVIII contemplaron una encendida polémica sobre la pertenencia o no de los territorios vascos a la antigua Cantabria.

No faltaron en Navarra los autores tubalistas, cantabristas y justificados de las preeminencias del reino por su antigüedad y la de su lengua propia: el euskara, aplicándolo a su propio territorio. El ya citado Juan de Sada (bajo pseudónimo de García de Góngora y Torreblanca), escribió una *Historia apologética y descripción del Reino de Navarra*, en 1628 en la que defendía que Tubal llegó primero a Navarra y que por lo tanto este reino tenía prioridad, como más antiguo, sobre los otros reinos peninsulares y sobre el resto de los territorios vascos. Proclamaba, así mismo, que Navarra se entregó voluntariamente a los reyes Isabel y Fernando y que su fidelidad a la monarquía era completa. También defendía la supremacía navarra frente a Aragón en la creación del fuero de Sobrarbe y la fundación del reino pirenaico. José Conchillos (Tudela, 1606 - Tudela, 1674). Fue un tubalista localista, aplicando este concepto, naturalmente, a su ciudad de nacimiento: Tudela. En su obra el *Propugnáculo histórico y jurídico* (1666)³⁵ defendía que Tudela era «la primera población de España» por haber desembarcado allí Tubal. Se basaba, como no, en la etimología de Tudela, cuyo nombre originario pretendía ser Tubela, es decir, la ciudad de Tubal. Le respondió José Moret con un opúsculo³⁶ bajo pseudónimo, demostrando la inconsistencia histórica de su planteamiento y él se reafirmó con otra obra, también bajo pseudónimo y pie de imprenta falso: *Desagravios del Propugnáculo de Tudela*

³³ *Discurso histórico sobre la antigua famosa Cantabria. Cuestión decidida si las provincias Vizcaya, Guipúzcoa y Álava estuvieron comprendidas en la antigua Cantabria*, Madrid: Juan de Zúñiga, 1736.

³⁴ *La Cantabria vindicada y demostrada según la extensión que tuvo en diferentes tiempos: la variedad del gobierno de los romanos en España, y cuáles se llamaron Regiones. Historia de la Geografía desde su principio. Guerra de los invencibles Cántabros y valerosísimos asturianos, según los Autores Romanos solos. Hazañas posteriores de los Cántabros por mar. Respuesta apologética a todos los puntos en que se ha desdorado el ilustre nombre de las Vizcayas, desde don Gerónimo de Zurita, Analista del Reino de Aragón, hasta el reverendísimo Padre Maestro Fray Enrique Flórez, Ex-Asistente General de la Orden de San Agustín*, Madrid: Oficina de Pedro Marín, 1779.

³⁵ *Propugnáculo histórico y jurídico. Muro literario y tutelar. Tudela ilustrada y defendida*, Zaragoza: Juan de Ybar, 1666.

³⁶ *El bodeque contra el Propugnáculo histórico y jurídico del licenciado Conchillos*, Colonia: Agripina, 1667.

(1667)³⁷ que fue secuestrada por mandato del Virrey. Es irrelevante historiográficamente, pero buen exponente del nivel de desarrollo de la historiografía vasca de mediados del siglo XVII.

Un caso particular es el de los autores bajonavarros. Moviéndose en el mismo caldo teórico del cantabrismo, tubalismo, hidalguía universal, limpieza de sangre y defensa del mayorazgo, su mayor preocupación era la de defender sus derechos en los Reinos de España. Martín de Vizcay (Zaro, Baja Navarra - Zaragoza, 1632) publicó en 1621 una obra³⁸ para reivindicar, en este sentido, su propio derecho y el del resto de los bajonavarros. Tras el acuerdo de las Cortes de Tudela de 1583 que consideraba extranjeros a los vascos de Ultrapuertos, Vizcay defendía que los bajonavarros eran tan navarros como los demás y por lo tanto deberían de gozar de las mismas prerrogativas en los reinos de Navarra y Castilla y aún en otros peninsulares.

En lo tocante al tubalismo, cantabrismo, iberismo, etc. se detecta una primera generación de autores (Garibay, Zaldibia, Poza, Echave, Agramont, Sada) muy radicales y contundentes en sus argumentaciones frente a una segunda generación (Oihenart, Moret), de opiniones mucho más matizadas y críticas, restringiendo el vasco-iberismo e incluso negando el cantabrismo.

VI. LOS AUTORES ANTICANTABRISTAS

La crítica al cantabrismo de los vascos vino tanto del interior del País como desde fuera de él; se produce desde mediados del siglo XVII y sobre todo a lo largo del siglo XVIII. Provenía de autores mejor armados metodológicamente y menos comprometidos con la defensa a ultranza de la foralidad vizcaína y guipuzcoana.

El jesuita José Moret y Mendi (Pamplona, 1615-1687), como cronista de Navarra, se esforzó en fijar la memoria oficial del Reino, intentando demostrar la mayor antigüedad y preeminencia del territorio sobre los circunvecinos. Navarra, poseedora de otros títulos y calidades, no necesitaba de aportaciones tubalinas y cantabristas de dudosa probanza, por lo que Moret las rechazó para sí y para el resto de los territorios vascos. Ya hemos visto como polemizó (de forma extraoficial, bajo pseudónimo) con el licenciado Conchillos, a pesar de la baja calidad historiográfica de la obra de este, negando el carácter tubalino de Tudela.

³⁷ *Desagravios del Propugnáculo de Tudela, contra el Trifauce Cerbero, autor del Bodoque. Publicados Jorge Alceo de Torres, hijo de la misma ciudad de Tudela, Amberes: 1667.*

³⁸ *Drecho de naturaleza que los naturales de la Merindad de San Juan Pie de Puerto tienen en los Reynos de la Corona de Castilla, Zaragoza: 1621-1622 [Pamplona: 1749-1750].*

El monje agustino Enrique Flórez de Setién (Villadiego, Burgos, 1702 - Madrid, 1773) basándose en los autores clásicos (Ptolomeo, Plinio, Estrabón, Pomponio Mela...) consideraba que la antigua Cantabria iba desde los astures hasta los autrigones y que ni estos últimos, ni várdulos, ni caristios, ni vascones podían incluirse en ella. En cuanto a la pervivencia del euskara como argumento de la no dominación por parte de los romanos, Flórez defendía que en su época los vascos seguían hablando esta lengua (sobre todo en el ámbito rural) lo que no obstaba para que fuesen súbditos de Francia y España. Un argumento de peso: la no necesaria vinculación de la lengua a la independencia política³⁹.

Rafael Floranes (Tanarrio, Cantabria, 1743 - Valladolid, 1801). Se da la circunstancia de que este autor era natural de Cantabria, pero residió varios años en Bilbao y Vitoria, mantuvo mucha relación personal con Vasconia y escribió mucho sobre Ella⁴⁰, pero por expreso deseo suyo estas obras no se publicaron en su tiempo, algunas de las cuales siguen inéditas. No estaba del todo seguro de que estuvieran perfectas y las veía necesitadas de «matización». Estas dudas provenían sobre todo del hecho de no haber conseguido terminar sus estudios universitarios y carecer de titulación, lo que no obstaba para que utilizase una metodología crítica y alejada de los relatos legendarios todavía en boga en su época. Desde luego, era partidario de circunscribir los límites de la antigua Cantabria a los descritos por los autores antiguos. Su crítica al vasco-cantabristo no impidió que dedicara varios estudios sobre los privilegios y libertades de los territorios vascos mostrando una gran admiración por el sistema foral. Floranes estuvo muy bien considerado por el movimiento ilustrado vasco.

Como luego veremos, Arnaud Oihenart, para la primera mitad del siglo XVII, se mostraba muy crítico también para con las tesis vasco-cantabristas.

VII. LAS PRIMERAS GRANDES HISTORIAS PROVINCIALES

La primera obra publicada que puede ser considerada como tal es del ya citado José Moret y Mendi. Resulta elocuente el hecho de que a la altura de 1654 la Diputación de Navarra se viera en la necesidad de crear el cargo de Cronista

³⁹ *España Sagrada. Theatro Geographico Historico de la Iglesia de España. Origen, divisiones y límites de todas sus provincias*, Madrid: Antonio Marín, 1747. *La Cantabria. Disertación sobre el sitio, y extensión que tuvo en tiempos de los romanos la región de los cántabros, con noticia de las Regiones confinantes, y de varias Poblaciones antiguas*, Madrid: Lorenzo de San Martín, 1786.

⁴⁰ *Discurso histórico y legal sobre la exención y libertad de las tres nobles Provincias Vascongadas. Origen del derecho de diezmos y aduanas de Cantabria* [1776]. *La supresión del obispado de Álava y sus derivaciones en la historia del País Vasco*, Madrid: Biblioteca de Historia Vasca, 1919. *Memorias y privilegios de la MN y ML ciudad de Vitoria*, [1775], Madrid: Biblioteca de Historia Vasca, 1922.

oficial para contar con una historia oficial del Reino, lo más correcta que fuera posible desde un punto de vista historiográfico, a fin de poder vindicar las preeminencias del territorio. Para ello resultaba básico alejarse de especulaciones míticas y basarse en criterios documentales constatables que permitieran justificar los derechos pretendidos. Moret se hizo cargo de esta responsabilidad. A partir de 1674 publicó los *Anales del Reino de Navarra*⁴¹, memoria oficial del territorio en clave identitaria, enfocada esencialmente a demostrar la supremacía y antigüedad del Reino frente a las tesis tubalistas e historiográficas de vascongados, aragoneses y castellanos. Su obra fue continuada por su hermano de orden Francisco de Alesón (1634-1715). Con anterioridad había publicado sus *Investigaciones históricas de las antigüedades del Reino de Navarra* (1665)⁴². Como era de esperar, fue respondido por el aragonés fray Domingo de la Ripa alegando la mayor antigüedad de Sobrarbe a lo que Moret, sin rehuir el debate, respondió con una nueva obra: *Congressiones apologéticas sobre la verdad de las investigaciones históricas de las antigüedades...* (1677)⁴³. El criterio esgrimido para evidenciar preeminencia era el de «antigüedad».

Para Gipuzkoa, el también jesuita Manuel de Larramendi construyó una original propuesta historiográfica-política. Se inició con varias obras aparentemente solo filológicas, de exaltación y normalización de la lengua vasca: *De la antigüedad y universalidad del vascuence en España*, (1728), *El Imposible vencido* (1729) y el *Diccionario* (1745), pero que tenían un marcado trasfondo político. La última obra fue además sufragada por la Diputación de Gipuzkoa. Aparte de los valores intrínsecos de estas publicaciones el objetivo final era el de justificar la antigüedad y la secular independencia vasca mediante la lengua. Ya hemos visto como defendió también las tesis vasco-cantabristas aplicándolas a las tres provincias vascongadas. Los escritos historiográfico-jurídicos, más políticos, no pudieron publicarse en su tiempo: la *Corografía de Guipúzcoa* (escrita hacia 1754 y editada en 1883) y el *Discurso sobre los Fueros* (fue publicado en 1983, una vez muerto el general Franco).

La *Corografía*⁴⁴ estaba destinada, entre otras cosas, a exaltar el guipuzcoanismo deshaciendo tanto el equívoco de considerar «vizcaínos» a los alaveses y

⁴¹ *Anales del reyno de Navarra*, Pamplona: Imp. Martín Gregorio de Zabala, 1684. El tomo II fue publicado en 1695 y el III en 1704, por su continuador Francisco de Alesón.

⁴² *Investigaciones históricas de las antigüedades del Reyno de Navarra*, Pamplona: Gaspar Martínez, 1665.

⁴³ *Congressiones apologéticas sobre la verdad de las investigaciones históricas de las antigüedades del reyno de Navarra*, Pamplona: Imp. Martín Gregorio de Zabala, 1677.

⁴⁴ *Corografía o descripción general de la muy noble y muy leal Provincia de Guipúzcoa*, Barcelona: Imp. de viuda e hijos de J. Subirana, 1883.

guipuzcoanos, como el de los que llamaban navarros a todos los vasco-hablantes. Larramendi recuperaba los argumentos foralistas tradicionales: tubalismo, vasco-cantabrismo, antigüedad de la lengua, independencia originaria, voluntaria entrega y pacto a la corona de Castilla, religión natural, hidalguía universal, autoctonía del derecho propio. Todo ello enfocado a dotar a Gipuzkoa de una personalidad e identidad propias.

Lo más original de su pensamiento, para esa época, es la propuesta contenida en el *Discurso sobre los Fueros*⁴⁵. Allí se propone una formulación política, bajo la capa y disculpa de ensueño, sobre la forma de gobierno más conveniente en el caso de que la Monarquía rompiera unilateralmente el pacto y abandonara a Gipuzkoa a su suerte: constituir un Estado de las Provincias Unidas del Pirineo, la «nación de los vascongados» es decir la comunidad natural-cultural de los que hablan euskera. Sería de tipo confederativo y Larramendi no se pronuncia definitivamente sobre si debería ser Monarquía o República; en el primer caso debería ser de tipo pactado, a la polaca. Este estado debería tener ejército, moneda y derecho propios. La lengua oficial sería el euskara aunque la educación debería ser cuatrilingüe como su diccionario. Acabado el ensueño, apuesta por seguir la vinculación con la monarquía hispánica: «A Castilla guipuzcoanos», sin romper las relaciones de más de cinco siglos, pero dejando caer la hipotética propuesta. Aunque el texto fue secuestrado ¿pudo transmitirse por copias o por vía oral?

Para mediados del siglo XVII Araba veía la necesidad de contar con una «historia aparte» que justificara su ubicación jurídico-política. Por ello las Juntas Generales del territorio decidieron en 1656 encargar dicha historia a un prestigioso jurisconsulto que había sido alcalde de la ciudad en 1647 y que asesoraba en esta materia a la Provincia: Juan de Arcaya y Maturana (Vitoria, 1594-1674). Concluyó el encargo en 1665⁴⁶. Arcaya recurrió a la documentación de los archivos alaveses, pero sin olvidar los tópicos al uso: el vasco-cantabrismo, la entrega de 1332, etc. La obra, quedó inédita en su tiempo y circuló manuscrita; ha sido publicada recientemente la parte que se conserva, aproximadamente la mitad del total de lo escrito por Arcaya.

Más tarde, Araba contó también con su historiador oficial, aunque en este caso con una formulación historiográfica más convencional. De una familia de comerciantes hidalgos, con vínculos alaveses y bergareses, Joaquín José de Landázuri Romarate (Vitoria, 1734-1805), fue miembro de la Real Sociedad Bas-

⁴⁵ *Sobre los Fueros de Guipúzcoa. Conferencias curiosas, políticas, legales y morales sobre los Fueros de la M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa*, Donostia-San Sebastián: Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, 1983.

⁴⁶ *Compendio historial y antigüedades de la Provincia de Álava* [1665], Vitoria: Diputación de Álava, 1993.

congada de los Amigos del País, aunque expulsado de esta institución por su mala relación con el conde de Peñaflores. No obstante, Landázuri mantuvo una visión que abarcaba al «Irurac bat», aunque no se le permitiera desarrollarla. Publicó primero, en 1780, su *Historia de Vitoria*⁴⁷, sin problemas. Este mismo año pidió permiso para publicar una *Historia del País Bascongado*⁴⁸ (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) pero se le denegó por no acomodarse al régimen político-administrativo vigente. La censura corrió a cargo de José Ruiz de Celada (Relator de las salas de Justicia del Consejo de Castilla). La obra tuvo que esperar al siglo XX para poder ser editada. En 1790 imprimió la *Historia de Álava*⁴⁹, aunque obligado a cambiar varias partes por la censura. Se sabe que manejó el manuscrito de Arcaya y Maturana. Dejó inéditas varias obras más. Resulta sintomático que, en pleno siglo ilustrado, Landázuri se preocupara de aclarar en alguna de sus obras que su metodología se basaba en «memorias y documentos auténticos».

Por lo que hace a Bizkaia, su primera gran historia corrió a cargo de Juan Ramón de Iturriza (Berriz, 1741-1812). Autodidacta y sin formación específica, pasó por varias dedicaciones profesionales, desde amanuense, hasta panadero, pasando por emigrante a México. Su verdadera vocación era la religiosa, intentando profesar infructuosamente y realizando todas las peregrinaciones posibles: Santiago, Roma, etc. Se dedicó a la investigación histórica, revisando multitud de archivos, además de consultar obras historiográficas anteriores sobre Bizkaia. La Real Academia de la Historia le encargó una historia del Señorío, su *Historia General de Vizcaya*, que la acabó en 1785 y la entregó al año siguiente, pero que, una vez más, quedó sin publicar hasta un siglo más tarde⁵⁰.

VIII. HISTORIAS REFERIDAS A «CANTABRIA» (BIZKAIA, GIPUZKOA, ARABA)

Desde mediados del siglo XVII algunos autores se salen de la tendencia general de ceñir su ámbito de análisis a un territorio concreto, digamos Gipuzkoa o Navarra, para ampliarlo al de las tres provincias vascongadas, bajo la pretensión de haber sido estas la parte oriental de la antigua Cantabria.

⁴⁷ *Historia civil, eclesiástica, política y legislativa de la M. N. y M. L. ciudad de Vitoria, su privilegios, exenciones, franquezas y libertades, deducidas de memorias y documentos auténticos*, Madrid: Imp. de don Pedro Marín, 1780.

⁴⁸ *Historia del ilustre País Bascongado comprendido en sus tres M. N. y M. L. provincias, el Señorío de Bizcaya, Guipúzcoa y Álava*, Bilbao: Imp. Andrés P. Cardenal, 1900-1902.

⁴⁹ *Historia civil de la M. N. y M. L. Provincia de Álava, deducida de autores originales y documentos auténticos*, Vitoria: Imp. de Baltasar Manteli, 1798.

⁵⁰ *Historia General de Vizcaya, comprobada con autoridades y copias de escrituras y privilegios fehacientes...*, Barcelona: J. Subirana, 1884.

El jesuita Gabriel de Henao (Valladolid, 1611-1704) se inclinó por una identidad conjunta de las tres provincias vascongadas que probablemente convenía más a los intereses organizativos de la Compañía de Jesús. De hecho, Henao trabajó en buscar los ancestros de san Ignacio tanto en Gipuzkoa, como en Bizkaia y Araba, para probar que el santo provenía familiarmente de los tres territorios; escribió, para ello, un texto titulado *Libro de la genealogía de San Ignacio de Loyola*, que se ha perdido. No muy original, pero sí muy erudito, se dedicó a intentar probar mediante la mayor cantidad posible de referencias documentales y bibliográficas la pertenencia de las tres provincias vascongadas a la antigua Cantabria. Se movía todavía en el ámbito probatorio del tubalismo y preconizaba la independencia originaria de estos territorios en función de la pervivencia de la lengua vasca⁵¹. Lo más interesante de su pensamiento es la consideración de esa unidad nacional de los tres territorios, inédita hasta esas fechas.

A mediados del siglo XVIII este «Irrurac bat» se hallaba consolidado entre las élites vascas cuya nobleza frecuentemente tenía intereses económicos y lazos familiares en los tres territorios. La Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País se va a cimentar en esta identidad de las tres provincias. Ya hemos visto como Landázuri intentó escribir una historia de las tres provincias Vascongadas, pero la censura le impidió hacerlo. Lo que Henao podía hacer a finales del siglo XVII, ya era muy difícil cincuenta o sesenta años más tarde. En cualquier caso, el lema inequívoco de la Bascongada de Amigos del País era el de este «Irrurac bat» y toda su organización y ámbito de trabajo estaba pensado para todo el «País Vascongado», o sea las tres provincias occidentales de Vasconia.

IX. HISTORIAS REFERIDAS AL CONJUNTO DE VASCONIA

Como hemos visto, hasta mediados del siglo XVII las historias que se escriben son de tipo territorial, enfocadas a justificar el engarce de estos territorios en la monarquía de forma voluntaria y eminente. Arnald de Oihenart (Maule, 1592-1667) fue el primero en considerar Vasconia como el conjunto de los siete territorios históricos. Esta visión histórica del conjunto de Euskal Herria, no obstaba para distinguir claramente entre una Vasconia ibérica y otra aquitana⁵².

⁵¹ *Vizcaya illustranda ab Academicis Humaniorum litterarum Bilbaensis Scholae Societatis Iesu*, Zaragoza: Joanne de la Naxa, 1637. *Averiguaciones de las Antigüedades de Cantabria*, Salamanca: Eugenio Antonio García, 1689-1691.

⁵² *Notitia utrisque Vasconiae tum Ibericae tum Aquitanicae: qua, praeter situm regionis et alia scitu digna, Navarrae regum, gasconiae principum, caeterarumque, in iis, insignium vetustate & dignitate familiarum stemmata ex probatis authoribus & vetustis monumentis exhibentur : accedunt catalogi*

Luego, desde mediados del siglo XVIII, poco a poco se fue imponiendo la idea de que la evidente unidad idiomática y cultural y la singularidad del hecho foral, eran expresión de una «identidad de origen», por encima de la fragmentada y compleja realidad histórica institucional.

No solo destaca Oihenart por esta visión de conjunto de los territorios vascos. También lo hizo por su formación, por la variada panoplia de sus afanes investigadores y por la metodología utilizada en sus estudios. Era Oihenart un humanista laico con una visión, amplia, compleja y profana del conocimiento historiográfico: jurídica, histórica, etnográfica y filológica. En efecto, aparte de los elementos de análisis clásico de tipo jurídico e histórico, se preocupó de analizar asuntos que hoy calificaríamos de historia cultural, etnografía y filología. La diferencia para con otros autores precedentes y aún posteriores es que el interés de Oihenart por la paremiología o la etimología no se establece para probar presuntos orígenes tubalinos o una antigüedad idiomática paradisíaca, sino por su intrínseco interés científico. Por lo tanto, su análisis deja de basarse en la Biblia, en narraciones míticas y en paradigmas religiosos para ceñirse a la documentación, la consulta de archivos, la «encuesta oral» y métodos que podríamos considerar como «modernos» en el sentido estricto del término. No debe sorprendernos, por lo tanto, que fuera uno de los autores más críticos de la interpretación vasco-cantabrista y tubalista defendida por Zaldibia, Garibay y otros historiadores de la Vasconia peninsular.

El Chevalier Jean-Philippe de Béla (Maule, 1709 - Pau, 1796), tuvo una azarosa vida como militar, pero que, una vez que se hubo retirado de esta carrera, se dedicó por entero a la investigación histórica y filológica. Al no depender de patronazgo ni encargo alguno tuvo la libertad suficiente como para elegir el objeto y el marco historiográfico que consideró más oportuno, aunque no le permitió publicar su extensa e interesante obra. Es un ejemplo perfecto de autor que escribe por el único afán de conocimiento científico, que deja toda su amplia obra inédita y que luego esta es aprovechada por otros autores. Así, su obra más interesante es la *Histoire des Basques*, terminada hacia 1748 tras más de treinta años de trabajo, que no se publicó y que fue aprovechada por el futuro obispo constitucional Jean-Baptiste Sanadon (Evre, 1729 - Oloron, 1796) para escribir su *Essai sur la noblesse des Basques* (1785)⁵³. Como ya indicaba el título, la obra de Béla era un intento de hacer la historia de los vascos considerando el conjunto de los siete territorios históricos (seis si se quiere) desde los orígenes

Pontificum Vasconiae Aquitanicae, hactenus editis pleniore auctore Arnaldo Oihenarto Mauleosolens, Paris: Sebastian Cramoisy, 1638, 1656.

⁵³ *Essai sur la noblesse des Basques... par un ami de la Nation*, Pau: Imp. J. P. Vignancour, 1785.

hasta sus días. La base de esta identidad residiría en la lengua común. A diferencia de Oihenart el enfoque historiográfico de Béla/Sanadon no puede ser más clásico: cantabrista, vasco-iberista, exaltador de la hidalguía y nobleza universal de los vascos, etc. La comparación de los títulos que ambos autores dieron a sus obras es bastante reveladora de las intenciones de ambos: hacer una historia general de los vascos para Béla, destacar su carácter noble libre e independiente, para Sanadon. Resulta muy elocuente también que el libro de Sanadon fuese inmediatamente traducido al castellano y publicado al año siguiente⁵⁴. Todo esto se enmarcaría en los intentos de preservación de la autonomía foral de los territorios vascos del norte y el sur de los Pirineos, frente al creciente centralismo de ambas monarquías borbónicas, francesa y española.

Resulta interesante la figura de Diego de Lazcano y Galarraga (Tolosa, 1736 - San Juan de Luz, 1810), a pesar de que solamente fue el traductor de la obra de Sanadon. Fraile franciscano, capellán del convento de las monjas Brígidas de Lasarte, afrancesado y partidario de las ideas revolucionarias, fue acusado de haber dado validez a los matrimonios civiles impulsados por los franceses durante la Guerra de la Convención, en 1794. Acabó secularizado y exiliado, tras ser acusado por dos veces de esta actuación. Pertenecía Lazcano, como Sanadon, a la nueva generación de eclesiásticos e intelectuales liberales y cerradamente anti-absolutistas, partidarios de la ruptura con el Antiguo Régimen.

Como ya hemos visto, habría que incluir también a Manuel Larramendi entre los que consideran como objeto de consideración historiográfica y política el conjunto de los siete territorios vascos, pues, aunque en su obra corográfica se centra en Gipuzkoa, así lo hace en la más política: *El Discurso sobre los Fueros*.

Fuera del periodo histórico que estamos considerando estaría la obra del escribano afrancesado Juan Antonio de Zamacola (Dima, 1758-1826)⁵⁵. Siguiendo claramente la estela de Oihenart consideraba Zamacola el conjunto de Euskal Herria, como un todo, unificado culturalmente por el euskera, que sería la prueba de que estos territorios no fueron nunca ocupados por romanos, musulmanes o visigodos, pero identificando claramente las diversas unidades político-administrativas fraguadas a lo largo de la historia. Por eso no habla de una Nación sino de las Naciones, en plural. El primer tomo llega hasta finales de la Edad Media y el segundo desde las «voluntarias entregas» de los distintos

⁵⁴ *Ensayo sobre la nobleza de los vascongados para que sirva de introducción a la Historia general de aquellos pueblos*, Tolosa: Imp. de Francisco de la Lama, 1786.

⁵⁵ *Historia de las Naciones Bascas de una y otra parte del Pirineo Septentrional*, Auch: Viuda de Duprat, 1818, 3 tomos.

territorios a las coronas de España y Francia, constituyéndose las diversas unidades administrativas, hasta su época. El tercero es corográfico.

X. LOS RECOPIADORES DE LOS FUEROS Y AUTORES DE ALEGATOS JURÍDICOS FORALES

Como ya va dicho más arriba las autoridades de los distintos territorios se esforzaron por tener recogida de la forma más ordenada y completa la legislación y derecho foral propio, tanto para poder alegar ante las sucesivas confirmaciones, como para defenderse en caso de impugnación por parte de otras instituciones. Por lo demás, contaban con juristas especializados que operaban como consultores a los que se recurría cuando se presentaba algún problema jurídico que dilucidar. En ocasiones sus informes fueron decisivos a la hora de hacer frente a contrafueros o simplemente de hacer prevalecer el derecho de alguno de estos territorios forales.

En Bizkaia, habría que recordar la labor de Francisco López de Echavarri (Okendo, Araba, 1594 - Bilbao, ?), Consultor y regidor del Señorío y de Bilbao, fue el jurista que teorizó contra el proyecto de estanco de la sal de 1631 que dio lugar a la *matxinada*⁵⁶. Mayor trascendencia tiene la labor de Pedro Fontecha y Salazar (Nograro, Araba, 1673 - Bilbao, 1753), igualmente consultor del Señorío y defensor jurídico de las instituciones forales. La tocó estrenarse como Consultor con otro espinoso asunto el del traslado de las aduanas de 1718 que dio también lugar a otra revuelta popular. Su aportación más notable es el *Escudo de la más constante fe y lealtad*, que fue editado de forma clandestina en 1749 y 1762⁵⁷. También Consultor del Señorío fue Francisco Aranguren Sobrado (Barakaldo, 1754 - Madrid, 1808). Defensor jurídico de las instituciones forales e impugnador de las tesis regalistas del canónigo Llorente y en definitiva del gobierno de Carlos IV. El primer tomo de su obra se publicó en 1807, pero el segundo, que estaba escrito al año siguiente, no pudo ser editado (junto con el primero) hasta 1994⁵⁸.

En cuanto a Gipuzkoa, la primera gran recopilación de los Fueros del territorio –que luego serviría de base para la de Aramburu– corrió a cargo de

⁵⁶ *El Señorío de Vizcaya sobre la nueva orden real del Estanco de la sal y crecimiento de su precio*, 1631. Publicado por Teófilo Guiard y Larrauri, *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, Bilbao: J. de Astuy, 1908, tomo II.

⁵⁷ *Escudo de la más constante fe y lealtad (del Muy Noble y Muy Leal Señorío de Vizcaya)*, Bilbao: UPV-EHU, 2015.

⁵⁸ *Demostración del sentido verdadero de las autoridades de que se vale el doctor don Juan Antonio Llorente*, Madrid: Imp. Vega, 1807. (Bilbao: UPV-EHU, 1994).

Cristóbal López de Zandategui (Gabiria, ? - San Sebastián, 1583) y Luis Cruzat (1530 - San Sebastián, 1587). El texto, se terminó para 1583, pero, de nuevo, quedó inédito y tuvo que esperar cuatro siglos para ser editado⁵⁹. La gran recopilación foral de Gipuzkoa se hizo cuando estaba a punto de acabar el siglo XVII. Corrió a cargo de Miguel de Aramburu Aburruza (Tolosa, 1639 - Tolosa, 1697). La obra se terminó para 1691, fue publicada en 1696⁶⁰ y permitió la confirmación foral por parte del rey en 1701 y 1704. Su concepción de la historia como elemento de justificación y refuerzo de la parte jurídica la desgranó en el prólogo a la *Recopilación* y en algún de sus dictámenes⁶¹; esta no puede ser más clásica: Tubal, la lengua vasca, la independencia originaria...

Tras la recopilación foral de Aramburu, la Provincia vio la necesidad de tener un índice documental de los registros que le permitiera acudir rápidamente a ellos en caso de pleito y le encargó a Domingo Ignacio de Egaña (Zestoa, 1727-1786). esta recopilación documental. El resultado fue: *El guipuzcoano instruido en la Reales Cédulas, Despachos y Órdenes...*, editado en 1780⁶². Resultaba un utilísimo repertorio de materias, perfectamente ordenado, relativo a los diversos instrumentos jurídicos guipuzcoanos dados hasta su época. Su hijo, Bernabé Antonio de Egaña (Madrid, c. 1753 - Azpeitia, 1804). Realizó una recopilación de la legislación coetánea, por lo que actuó como un verdadero notario. Se trata de las *Instituciones y colecciones histórico-legales...*⁶³ que dejó inacabada, y que fue entregada a la Diputación en 1814. Quedó inédita y no fue publicada hasta 1993. Además, se preocupó Egaña de defender los derechos de los vascos en Terranova, con dos obras: *Disertación sobre el descubrimiento de Terranova*, 1772 y *Derechos del Señorío de Vizcaya y Cuatro Villas de la Costa de la Mar a la pesquería de bacalao y ballena en Terranova*, 1784.

Los primeros recopiladores del Derecho navarro fueron los consejeros del Consejo Real de Navarra Pedro de Balanza (Navarra, ? - Pamplona, 1572?)

⁵⁹ *Recopilación de Leyes y Ordenanzas de la M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1983.

⁶⁰ *Nueva Recopilación de los Fueros, privilegios, buenos usos y costumbres de la M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa*, Tolosa: Imp. de Bernardo de Ugarte, 1696.

⁶¹ *Carta del caballero de la Orden de Santiago don Miguel de Aramburu a la Provincia de Guipúzcoa y respuesta minuta de una Comisión de Caballeros Junteros de la misma Provincia*, (inédita en su tiempo, reproducida por Henao).

⁶² *El guipuzcoano Instruido en la Reales Cédulas, Despachos y Órdenes que ha venerado su madre la Provincia, en los esmeros con que se ha dedicado siempre al Real servicio: en la sumisión de sus Representaciones y Recursos, para la recta administración de Justicia y conservación de su originaria Nobleza, Fueros, Exenciones y Prerrogativas...*, San Sebastián: Imp. de Lorenzo Riesgo, 1780.

⁶³ *Instituciones y colecciones histórico-legales, pertenecientes al gobierno municipal, fueros, privilegios y exempciones de la M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa*, Donostia: Diputación Foral de Guipúzcoa, 1992.

y Pedro Pasquier (Tudela-Pamplona, 1579)⁶⁴. La Cortes de Navarra intentaron infructuosamente la impresión del *Fuero Reducido*, pero el Virrey prefirió hacer una nueva recopilación ajustada a los nuevos tiempos «quitando toda superfluidad, variedad y contrariedad», dando lugar así a lo que luego se llamaron las *Ordenanzas Viejas*.

Se da la inusual circunstancia de que en el año 1614 se publicaron dos compilaciones de leyes; una corrió a cargo de los síndicos del Reino de Navarra, el licenciado Pedro de Sada y el doctor Miguel Murillo y Ollacarizqueta (? - Pamplona 1625), recogiendo la legislación de las Cortes desde 1512 hasta 1612⁶⁵. La otra la realizó el licenciado Martín de Armendariz (Pamplona, 1575-1625). Incluía la legislación desde 1494 hasta 1612⁶⁶. El hecho de esta doble recopilación en un mismo año se explica por una parte por el gran desarrollo legislativo navarro acaecido desde la conquista del Reino y por otra, por las tensiones y diferentes visiones jurídico-políticas que tenían las Cortes de Navarra y el poder real. Así, la de Sada/Murillo se publicó con el aval del Consejo y con el escudo de Navarra en la portada y la de Armendariz se dedicó al Rey y apareció con el escudo real. La primera no contó con sanción real. El escribano Sebastián de Irurzun (Mañeru, s. XVII-?), realizó medio siglo más tarde un a modo de suplemento de la recopilación de los síndicos Sada y Murillo⁶⁷. Igual que esta, contó con la aprobación del Reino pero no con la sanción del Rey.

Antonio Chavier (Los Arcos - Pamplona, 1695) realizó la recopilación foral más completa hasta el momento y que contó con la aprobación de ambas partes: Navarra y el Rey⁶⁸. Sin embargo, tenía lagunas, por lo que las Cortes de 1695, el mismo año de su muerte, encargaron otra más completa aún al síndico Miguel Ilarregui (? - Pamplona, 1716) que luego fue seguida por el también

⁶⁴ *Las ordenanças, leyes de visita y aranzeles, pragmatias, reparos de agravio & otras Provisiones reales del Reyno de Nauarra, impresas por mandado de su Mgd. El Rey don Phelippe nuestro señor y del Ilustrissimo duque de Alburquerque su Visorrey, en su nombre, con acuerdo del Regente y Consejo del dicho Reyno*, Estella: Adrián de Anvers, 1557.

⁶⁵ *Las leyes del Reino de Navarra, hechas en Cortes generales a svplicacion de los tres Estados del, desde el Año de 1512 hasta el de 1612 [...]. Dirigidas al bien común y buen gobierno de las ciudades, villas, valles y lugares del mismo Reyno, por mandado de los tres Estados del*, Pamplona: Nicolás de Asián, 1614.

⁶⁶ *Recopilación de todas las leyes del Reyno de Navarra, a suplicación de los tres Estados del dicho Reyno, concedidas y juradas por los señores Reyes del*, Pamplona: Carlos de Labayen, 1614.

⁶⁷ *Repertorio de todas las Leyes promulgadas en el Reyno de Navarra: en las Cortes que se han celebrado después que los Síndicos del hizieron la Recopilación, hasta las de el año 1662*, Pamplona: Martín Gregorio de Zabala, 1666.

⁶⁸ *Fveros del Reyno de Navarra desde su creación hasta sv feliz vnión con el de Castilla y Recopilación de las leyes promvlgadas desde dicha unión hasta el año de 1685...*, Pamplona: Gregorio de Zabala, 1686.

síndico Joaquín de Elizondo (Pamplona, 1660-1736)⁶⁹. El título de la obra de Chavier es bastante expresivo: *Fueros del Reyno de Navarra desde su creación hasta su feliz unión con el de Castilla...*, 1686.

XI. LA HISTORIOGRAFÍA SOBRE LA CONQUISTA DEL REINO DE NAVARRA Y SU INCORPORACIÓN A CASTILLA

Si hay un asunto controvertido, sujeto a interpretación e interés de parte, es el de la conquista del Reino de Navarra y su posterior incorporación al de Castilla. Como este asunto va a ser objeto de una comunicación específica en estas Jornadas, me limitaré a recordar algunas de las obras más destacadas sobre este tema sin entrar en mayores análisis.

La primera crónica con que nos encontramos es la de Luis Correa (fin siglo XV - inicios siglo XVI)⁷⁰. Tiene la ventaja de haber sido Correa testigo directo de los hechos al haber participado junto al duque de Alba en dicha campaña. Pero tiene el inconveniente de ser completamente parcial, pues la obra está pensada exclusivamente para justificar la conquista y exaltar la figura del duque de Alba. Navarra no existe como sujeto historiográfico, según esta crónica, es un elemento pasivo en el contexto de un conflicto entre españoles y franceses. El médico Diego de Ramírez Ávalos de la Piscina (Viana, ? - inicios siglo XVI), también fue testigo directo de la conquista, pero desde la perspectiva de los vencidos, pues era agramontés; a pesar de ello escribió una obra⁷¹ –que quedó inédita en su tiempo– en la que se justifica la legitimidad del emperador Carlos y su dinastía para gobernar en Navarra. Es un ejemplo bastante representativo de los que se acogieron al perdón de 1524 y decidieron dar por buena la nueva situación.

Igualmente agramontés, y por lo tanto derrotado, fue el «Doctor Navarro» Martín de Azpilcueta (Barasoain, 1492 - Roma, 1586). Dejando aparte su importante obra como jurisconsulto, nos interesa aquí la referida a la conquista de Navarra. Inicialmente no se pronunció al respecto; este silencio fue interpretado por varios autores como que pensaba que la conquista fue ilegítima y se debía de restituir el Reino a los Albret. No le quedó otro remedio que justificar

⁶⁹ *Novísima recopilación de las Leyes del Reino de Navarra, hechas en sus Cortes generales desde el año de 1512 hasta el de 1716 inclusive*, Pamplona: Imp. Joseph Joachin Martínez, 1735.

⁷⁰ *La conquista del Reino de Nauarra: dirigida al ilustre y muy magnifico señor don Gutierre de Padilla, comendador mayor de la orden de caualleria de Calatraua, presidente de la ordenes de Santiago, Calatraua y Alcantara, del consejo secreto dela reyna nuestra señora, hecha por Luys Correa*, Toledo: Juan Varela de Salamanca, 1513.

⁷¹ *Crónica de los muy excelentes Reyes de Navarra [1534]*, Pamplona: Imp. H. Coronas, 1935.

su posición en una *Carta Apologética*⁷². Sin embargo, su postura siguió siendo ambigua, no alabando ni justificando la conquista.

Nada más producirse la conquista se vio la necesidad de justificarla desde un punto de vista jurídico, por lo que Fernando el Católico recurrió a uno de los mejores juristas castellanos de la época, Juan López de Palacios Rubios (Juan López de Vivero) (Palaciosrubios, Salamanca, 1450-1524), para que redactara una obra en este sentido⁷³. Esta publicación se convirtió en la versión oficial de la incorporación de Navarra a Castilla.

En la misma línea justificativa de la conquista está la *Justa ocupación del Reino de Navarra*⁷⁴, del aragonés Juan Díez de Aux o Auz (Daroca, ? - c. 1572). Como otros tantos manuscritos de esta índole, quedó inédito y no fue publicado hasta 2012. Defendía no solo la justicia de la conquista, sino que Navarra debería de haberse incorporado a Aragón y no a Castilla. En cualquier caso, el depositario de esta legitimidad sería el rey entonces vigente, Felipe II.

La *Historia de Navarra* de Pedro de Agramont y Zaldivar (Tudela, 1567-1635), aunque se remonta a la creación del mundo, la llegada de Tubal, etc., se centra sobre todo en la conquista y las consecuencias posteriores. Analiza dicha conquista como un hecho derivado de las luchas banderizas internas, convertidas en guerra civil, más la actitud de Juan de Albret más pendiente de sus posesiones en Francia que de Navarra y en la línea de Correa, como un conflicto internacional Francia/España. Por lo demás considera muy beneficiosa la conquista e integración de Navarra en España que había permitido la paz, prosperidad económica su engarce en el Imperio y consecuentemente la posibilidad de medrar en América. Su obra, escrita en 1632, quedó inédita y se ha editado recientemente⁷⁵.

En cuanto al prestigioso historiador aragonés Jerónimo Zurita (Zaragoza, 1512 - Zaragoza, 1580) opinaba que la culpa de la conquista fue de los propios monarcas navarros, por heréticos, por franceses, por las guerras civiles internas, etc.⁷⁶.

⁷² *Carta Apologética*, en: *Comentario resolutorio de Cambios*, Madrid: CSIC, 1965, pp. XXIX-LV.

⁷³ *De iustitia et iure obtentionis ac retentionis regni Navarrae*, Burgos: Fadrique de Basilea, 1515.

⁷⁴ *Ivsta ocpacion del Reino de Navarra, escrita por Juan Díez de Aux y Marcilla, caballero natural de Daroca, para el Rey Felipe II, defendiendo su derecho, por Aragón y no por Castilla, al dominio de Navarra*, c. 1562-1572, manuscrito de la Biblioteca de la Real Academia de la Historia.

⁷⁵ *Historia de Navarra y de sus patriarcas, gobernadores y reyes, desde la creación del mundo hasta el año del nacimiento de Jesuchristo nuestro Redemptor, mil y seiscientos y treinta y dos...*, Pamplona: Mintzoa, 1996, 2 vols.

⁷⁶ *Historia del rey don Hernando el Católico: de las empresas y ligas de Italia*, Zaragoza: Domingo de Portonariis, 1580.

Hasta aquí las obras que daban por buena y legítima la conquista de Navarra. Sin embargo, no faltaron las opiniones de los que consideraban injusta la conquista y planteaban que había que restituir el Reino a la dinastía de los Albret, encabezados por teóricos tan relevantes como Jean Bodin. Esta doctrina provino sobre todo de autores franceses, pero no faltaron los de otros lugares de Europa. De hecho, era una opinión bastante generalizada entre los juristas europeos. En cualquier caso, es de destacar que si bien los defensores de la incorporación de Navarra a Castilla lo hicieron muy tempranamente (en algún caso cuando la conquista no se había culminado), los detractores de la misma tardaron mucho en hacer sus alegatos, en algunos casos un siglo o más. Así, el humanista e historiador Gabriel Chappuys (Amboise, Francia, 1546 - Paris, 1613), entre otras cosas, escribió una *Historia de Navarra*⁷⁷ en la que denunciaba la usurpación del reino por Castilla y la necesidad de devolución del mismo a Enrique IV. Al producirse el ascenso de este príncipe navarro al trono de Francia se intensificaron las reivindicaciones ultrapirenaicas para lograr la restitución del Reino de Navarra y en este clima se publicó la obra⁷⁸ de Pierre de Cornu (Grenoble, 1558-1623), con los mismos argumentos que en el caso de Chappuys.

En el contexto de la guerra de la Restauración de la Independencia de Portugal y de la *guerra dels Segadors* de Cataluña, en 1640, se entiende la obra de João Salgado de Araújo (Monçao, Portugal, s. XVI - s. XVII): *Carta que un cavallero biscaino escrivio en discursos polyticos a otro del reino de Navarra...*⁷⁹. El planteamiento era muy original y, digamos, subversivo, pues Araujo planteaba, además de la ilegitimidad de la conquista de Navarra, la colaboración en la insurrección entre los pueblos sojuzgados de la monarquía: Portugal, Cataluña, Navarra y Bizkaia (haciendo alusión al motín de la sal de 1631).

El historiador alsaciano Johann Daniel Schöpflin (Sulzburg, Alemania, 1694 - Estrasburgo, Francia, 1771) fue el último reivindicador de los derechos de los reyes franceses a la corona de Navarra, en su obra: *Diatriba de origine, Fatis et Successione regni Navarrae...*⁸⁰. Fue escrita en el contexto de la guerra de Sucesión, que, con el triunfo de los Borbones y la proclamación de Felipe V

⁷⁷ *Histoire du Royaume de Navarre*, Paris: N. Guilles, 1596.

⁷⁸ *Tabulae historicae Enrici IV cognomento magni Galliarum et Navarrae regis*, Lugduni: H. Cardon, 1615.

⁷⁹ *Carta que un cavallero biscaino escrivio en discursos políticos y militares, a otro del reino de Navarra, en respuesta de averle consultado sobre la justificación de las armas auxiliares aragonesas, navarras y biscainas por Castilla, contra el Principado de Cataluña y le da cuenta del estado que tiene las portuguesas*, Lisboa: Paulo Craesbeeck, 1643.

⁸⁰ *Diatriba de origine, Fatis et Successione regni Navarrae ad nostra usque Tempora*, Argentorati (Estrasburgo): Dulsseckeru, 1723.

como rey de España y de Navarra, ponía fin a las pretensiones francesas de restitución del reino.

XII. LA HISTORIOGRAFÍA SOBRE EL CONTENCIOSO EN TORNO A LA PREVALENCIA DE LOS REINOS DE NAVARRA Y ARAGÓN

A grandes rasgos, hay tres tesis entre los historiadores y juristas (políticos) de la Edad Moderna, sobre la mayor antigüedad y prevalencia de los reinos cristianos: la goticista, que defiende la supremacía del reino astur-leonés, la aragonesista (sobre la base del antiguo reino de Sobrarbe) y la navarrista. En pleno desarrollo del Imperio en los siglos XVI-XVII y en el seno de una monarquía compleja compuesta por varias unidades, cada parte intentó demostrar que era más antigua, política y jurídicamente hablando, y por lo tanto preeminente sobre las demás. La Historia deja de ser una empresa, más o menos científica, de narración de los hechos del pasado, para convertirse en instrumento político al servicio de los intereses de una comunidad determinada. La polémica más personal, enconada y directa tuvo lugar entre los dos cronistas oficiales respectivos de Navarra y Aragón, José Moret y Domingo de la Ripa, que habían recibido de ambos reinos el encargo de probar historiográficamente dicha antigüedad y supremacía.

Uno de los historiadores más prestigiosos y profesionales del siglo XVI, Jerónimo de Zurita, se refirió a la cuestión de la mayor antigüedad y supremacía del reino de Sobrarbe (luego de Aragón) o no sobre el de Pamplona (luego de Navarra), asunto que dejó en el aire, sin pronunciarse claramente en ningún sentido, por no contar con pruebas documentales fehacientes en uno u otro sentido⁸¹.

Otro historiador aragonés, Jerónimo de Blancas (Zaragoza, 1540 - Zaragoza, 1590), reabrió la polémica, que duraría décadas, sobre el origen del Fuero de Sobrarbe y la preeminencia de los Reinos de Navarra y Aragón. Las leyendas en torno a la creación del fuero de Sobrarbe y la constitución del reino en la figura de García Jiménez que ya habían aparecido desde el siglo XIII, se retoman en el XVI. Según la interpretación de Blancas en este constructo legendario Navarra quedaba preterida, frente a Aragón⁸².

Igualmente, Bartolomé Leonardo de Argensola (Barbastro, 1562 - Zaragoza, 1631), polemizó duramente con Juan de Sada (o si se quiere con García de

⁸¹ *Anales de la Corona de Aragón*, Zaragoza: Pedro Bernuz, 1562, *Segunda parte de los Anales de la Corona de Aragón*, Zaragoza: Domingo de Portonariis, 1579.

⁸² *Aragonesium rerum comentarii*, Caesaraugustae: apud Laurentium Robles & Didacum fratres, 1588 [*Comentarios de las cosas de Aragón*, Zaragoza: Diputación Provincial, 1878].

Góngora) sobre el origen del reino de Sobrarbe y la preeminencia de Navarra o Aragón, poniendo en duda la fidelidad de los navarros a la monarquía hispánica⁸³. En el mismo sentido se manifestó el fraile benedictino Juan Briz Martínez (Zaragoza, 1570 - San Juan de la Peña, 1632), polemizando, junto con Argensola, sobre la preeminencia aragonesa en el reino de Sobrarbe con respecto a Navarra y de la lealtad de los navarros para con la monarquía⁸⁴. El jesuita y Cronista Mayor de Aragón Pedro de Abarca (Jaca, 1619 - Salamanca, 1697) terció en la polémica sobre Sobrarbe y la antigüedad de los reinos de Aragón y Navarra⁸⁵, pero, a pesar de ser aragonés se mantuvo neutral, reconociendo no haber encontrado pruebas documentales sobre la mayor antigüedad aragonesa. Muy defensor de Moret, tal vez porque ambos eran jesuitas. Sus textos quedaron inéditos.

Como ya va dicho, la polémica más encendida sobre la antigüedad y preeminencia de Aragón o Navarra se produjo entre el cronista de Navarra José Moret y el de Aragón Domingo de la Ripa (Hecho, 1622-1696). El cruce de publicaciones entre Moret y de la Ripa, fue épico: primero Moret publicó sus *Investigaciones de las antigüedades del reino de Navarra*, en 1665; respondió de la Ripa con su *Defensa histórica del reino de Sobrarbe*, en 1675; volvió a la carga Moret con los *Anales del reino de Navarra y Congresiones apoloéticas sobre la verdad de las Investigaciones Históricas de las Antigüedades del reino de Navarra*, de 1678 y volvió a responder de la Ripa con la *Corona Real del Pirineo, establecida y disputada*, 1687-1688. Finalmente, de la Ripa reconoció que era imposible probar documentalmente la antigüedad aragonesa por haberse quemado la documentación del monasterio de San Juan de la Peña, aunque negaba, en cualquier caso, la mayor antigüedad navarra.

XIII. LA OFENSIVA HISTORIOGRÁFICA ANTI-FORAL ESPAÑOLA

Las dos últimas décadas del siglo XVIII y la primera del XIX conocieron una auténtica ofensiva historiográfica destinada a combatir las tesis foralistas vascas tradicionales, en el contexto de los ataques generalizados a la foralidad que desplegaron los gobiernos de Carlos IV y en especial su ministro Manuel

⁸³ *Primera parte de los Anales de Aragón, que prosigue las del secretario Gerónimo Zurita desde el año 1516 del nacimiento de nuestro Redentor*, Zaragoza: Juan de Lanaja, 1630.

⁸⁴ *Historia de la fundación y antigüedades de San Juan de la Peña y de los reyes de Sobrarbe, Aragón y Navarra, que dieron principio a su Real Casa y procuraron sus acrecentamientos hasta que se unió el Principado de Cataluña con el reino de Aragón...*, Zaragoza: Juan de Lanaja, 1620.

⁸⁵ *Disputa histórica de los reinados de Pamplona en el primer siglo de la España restaurada y Origen y progresos de la contienda sobre los primeros reyes de Aragón y Navarra llamados los de Sobrarbe*.

Godoy. Se trataba de deslegitimar los argumentos clásicos en los que habían descansado las pretensiones vascas de independencia originaria, mayor antigüedad, autoctonía, etc.

Se empieza a concretar esta ofensiva con Manuel Risco (Haro, 1735 - Madrid, 1801). Continuador de Enrique Flórez, no solo en cuanto a la publicación de la *España Sagrada*⁸⁶, sino en cuanto a sus teorías sobre Vasconia. Se aprecia en su obra una fuerte intencionalidad política españolista, negando las teorías de Moret sobre Navarra y las de Henao y Garibay sobre las Provincias vascas occidentales. Sigue la idea de Flórez de que los vascos no estaban comprendidos en la Cantabria y de que ningún territorio permaneció sin conquistar por los romanos. Antitubalista y anticantabrista, preconizó la sujeción del reino de Navarra al Astur-leonés. Firme defensor de las tesis goticistas. Prestó especial atención a un cantabrista tardío, Hipólito de Ozaeta, coetáneo suyo, desautorizando por completo y reivindicando de paso las teorías de Flórez⁸⁷.

La ofensiva culmina con dos proyectos editoriales historiográficos de alto contenido político: el del canónigo Llorente para combatir los planteamientos de las Provincias vascas occidentales y el Diccionario de la Real Academia de la Historia (RAH) para los de Navarra.

El jurista e inquisidor Juan Antonio Llorente (Rincón de Soto, Rioja, 1756-1823), publicó entre 1806 y 1808 unas *Noticias históricas de las Provincias vascongadas*⁸⁸, que fueron, según las memorias de Godoy, «un encargo especial del Gobierno», para probar históricamente que las Provincias Vascongadas no habían gozado de independencia originaria y que su incorporación a la Corona no había sido de forma pactada y en pie de bilateralidad con el monarca. Es decir que la foralidad de estos territorios provenía de la autoridad real y no de ninguna independencia originaria.

En cuanto al *Diccionario de la Real Academia de la Historia* de 1802, fue un proyecto ideado décadas atrás por Campomanes. Aparentemente se trataba de hacer un diccionario que abarcara a todos los territorios de la monarquía, pero, sospechosamente, solo se publicaron las partes correspondientes a los territorios forales vascos. La Real Academia de la Historia funcionó como una institución al servicio del estado para «probar» determinados hechos históricos en detrimento de la foralidad vasca. Destaca, en esta labor, el artículo del fraile escolapio Joaquín Traggia (Zaragoza, 1748 - Madrid, 1802) sobre Navarra. Se

⁸⁶ *España Sagrada. La Vasconia*, tomo 32, Madrid: Imp. de Miguel Escribano, 1779, 3 vols.

⁸⁷ *El R. P. Henrique Flórez, vindicado del Vindicador de la Cantabria, don Hipolito de Ozaeta y Gallaiztegui*, Madrid: Imp. de Pedro Marín, 1779.

⁸⁸ *Noticias históricas de las Provincias vascongadas*, Madrid: Imp. Real, 1806-1808, 5 vols.

dedicó Traggia al desmontaje de las teorías tubalistas y cantabristas aplicadas a Navarra y de la eminente antigüedad de este Reino por encima de visigodos, considerados por los historiadores navarros como invasores y siendo los navarros los españoles originarios. Terció, pues, en la disputa en la mayor antigüedad de asturianos o navarros planteando que Navarra fue poblada por godos que se fusionaron con los antiguos vascones.

XIV. OTROS ÁMBITOS HISTORIOGRÁFICOS

14.1. Las historias locales

Si tenemos en cuenta el enorme desarrollo que las historias de ámbito local iban a tener a partir del siglo XIX, llama la atención que apenas contemos con una levísima muestra de trabajos de este tipo durante el Antiguo Régimen. El ámbito de cultivo por excelencia de la historiografía de este periodo fue, como hemos visto, el de los territorios provinciales y no el de las villas y ciudades.

Hemos visto antes la obra sobre Tudela *Propugnáculo histórico y jurídico* de José Conchillos, editado en 1666. Ya vimos cómo estaba destinada esencialmente a defender la presunta antigüedad tubalina de la ciudad. De no muy distinto signo fueron las *Memorias y antigüedades de la ciudad de Tudela*⁸⁹ del archivero tudelano Juan Antonio Fernández Pascual (Tudela, 1752-1814), escritas algo más de un siglo más tarde. El manuscrito quedó inédito. De nuevo reivindica Fernández la antigüedad tubalina de la localidad.

En cuanto a Irun-Uranzu inicialmente era un lugar perteneciente a la jurisdicción de la villa de Hondarribia, bajo el título de Universidad. Alegando los continuos ataques que a lo largo del siglo XVII sufrió Irun por parte de los franceses se fue consolidando la idea de que la mejor forma de resistirlos era bajo la forma de una jurisdicción propia. En 1638, por ejemplo, se produjo uno de estos ataques, con 234 casas destruidas, amén de catorce molinos y cuatro herrerías. Un siglo más tarde, el sacerdote Francisco de Gainza (Lezo, 1658-1739), publicó una *Historia de la Universidad de Irun-Uranzu*⁹⁰, con el propósito de defender su independencia y jurisdicción propia, basándose, cómo no, en haber pertenecido a la antigua Cantabria y ser población ya citada por los geógrafos antiguos, la Iturissa romana. La obra de Gainza, a pesar de ser muy criticada en

⁸⁹ *Memorias y antigüedades de la ciudad de Tudela. Colegidas y recopiladas por Juan Antonio Fernandez, hijo suio. Año MDCCLXXI, 1771, 136 pp.*

⁹⁰ *Historia de la Universidad de Irun-Uranzu, probando con el Rmo. y Eruditissimo Enoa, ser el pueblo, que corresponde en la Cantabria, al antiguo lugar de Iturisa, señalado para marca, por los geographos, Ptolomeo y Mela, à la posteridad, Pamplona: Martin Francisco Picart, 1738.*

su época, fue uno de los argumentos esgrimidos para conseguir el título de villazgo, cosa que se lograría en 1766, bajo el reinado de Carlos III. Hoy sabemos que ni Irun estaba comprendido en Cantabria ni era la antigua Iturissa, pero lo importante es que en su momento este tipo de publicaciones sirvieran para justificar la antigüedad y prevalencia de territorios y ciudades en aras a lograr un estatuto jurídico propio diferenciado, de la misma forma en que el argumento tubalino servía a los intereses de Tudela.

Hemos citado, también, más arriba, la *Historia de Vitoria* que publicó Landázuri en 1780, pero para encontrar las grandes historias de Bilbao y de otras villas y ciudades vascas hay que esperar a bien avanzado el siglo XIX y aún el XX.

14.2. Los estudios arqueológicos

Lógicamente el interés más antiguo de los historiadores por los elementos arqueológicos reside, sobre todo, en los territorios de Araba y Navarra en los que la densidad de restos (sobre todo romanos) es mayor.

En Navarra ya algunos historiadores del siglo XVII dieron cuenta de ciertos elementos arqueológicos en sus obras. Así, el ya citado Prudencio de Sandoval en su *Catálogo de los obispos...* citó ciertas «antigüedades romanas» de Pamplona, Sangüesa, Cascante, Tafalla y otros lugares de Navarra, transcribiendo tres láminas de bronce halladas en Arre. José Moret en sus *Investigaciones históricas de las antigüedades...* localizó y transcribió restos de Andelo (Muruzabal de Andión) y Cara (Santacara), entre otras muchas aportaciones. Por su parte el pintor, historiador y crítico de arte ilustrado Juan Agustín Ceán Bermúdez (Gijón, 1749-1829), en su *Sumario de las antigüedades romanas que hay en España...*⁹¹, dio cuenta sistemáticamente de todos los hallazgos romanos que hasta entonces se conocían en Navarra.

En Araba los primeros trabajos arqueológicos con carácter científico se produjeron en el entorno de la Sociedad Bascongada de los Amigos del País, destacando la labor en este sentido de Diego Lorenzo del Prestamero (Peñacerrada, 1733 - Vitoria, 1817). Este sacerdote ilustrado fue el sucesor de Narros al frente de la Bascongada y el iniciador de la arqueología vasca con un método moderno. Realizó excavaciones en Cabriana, Araba donde descubrió una villa romana en 1794. Sin embargo, casi toda su obra ha permanecido inédita o se ha perdido⁹².

⁹¹ *Sumario de las antigüedades romanas que hay en España, en especial las referentes a las Bellas Artes*, Madrid: Imp. de Miguel de Burgos, 1832.

⁹² *Inscripciones romanas de Álava y otras de su distrito*, c. 1799 (inédito). *Camino romano que atraviesa por medio de la provincia de Álava, con varias inscripciones romanas, mármoles y monedas*

14.3. Las memorias e instrucciones didáctico-morales

Empieza a cultivarse este género a finales del siglo XVIII y no cuenta con demasiados autores que lo trabajaran. Habría que distinguir dos subgéneros: el de las memorias en sentido estricto y el de recomendaciones de gestión y comportamiento destinadas a los sucesores. El sacerdote José Goya y Muniain (Azanza, 1756 - Sevilla, 1807), cultivó ambos subgéneros. Como es habitual en estos casos, el texto de sus *Memorias* no parece estar destinado a la publicación y al conocimiento público, sino más bien al consumo interno familiar; así, aparecen sus cuentas, gastos e ingresos, la lista de los libros que iba comprando, los cargos que había desempeñado, aparte de su memoria personal, propiamente dicha. Interrumpió la narración en 1784. En cuanto al *Cuaderno de curiosos apuntamientos...*, se trata igualmente de un texto de consumo familiar. Estaba destinado a su hermano Javier y se organiza como un conjunto de recomendaciones morales establecido en forma de diálogo entre ambos hermanos. Tanto las *Memorias* como los *Apuntamientos* quedaron inéditos y los publicó en 1971 José Goñi Gaztambide⁹³.

Fuera ya del periodo histórico que estamos considerando habría que recordar las *Memorias* de Cayetano Joaquín de Oxangoiti y Ochandategui (Lekeitio, 1792 - Bilbao, 1866). Este hacendado liberal tuvo que exiliarse a San Juan de Luz en 1833, donde escribió sus *Consejos*⁹⁴ que, como casi siempre en estos casos quedó inédito. Se trata de una serie de recomendaciones no solo de tipo ético o de comportamiento social, sino de gestión económica y política del patrimonio. Si comparamos las memorias de Goya y Muniain con las de Oxangoiti, se evidencia el cambio de paradigma histórico y cultural; de las preocupaciones ascéticas del sacerdote a las socio-económicas y aún políticas del hacendado.

halladas en sus mansiones militares, c. 1799. Manuscrito conservado en la RAH. ORTÍZ DE URBINA, C. y E. PÉREZ (eds.), El inicio de la arqueología en Álava: Don Lorenzo de Prestamero y Cabriana, *Veleia*, 7 (1990), pp. 105-118.

⁹³ *Libro de memorias del Doctor Don Joseph Gil de Goya y Muniain, natural de Azanza, obispo de Pamplona. Dispúsole en Madrid por el mes de octubre del año de 1781*, en J. GOÑI GAZTAMBIDE, *Las «Memorias» de D. José Goya y Muniain. Homenaje a D. José Esteban Uranga*, Pamplona: Aranzadi, 1971, pp. 441-471.

Cuaderno de curiosos apuntamientos para uso privativo de Francisco Javier de Goya, vecino del lugar de Azanza Valle de Goñi en el Reyno de Navarra. Año de 1790, en J. GOÑI GAZTAMBIDE, El «diálogo» de José Goya y Muniain, *Príncipe de Viana*, XXXII (1971), pp. 77-115.

⁹⁴ *Consejos a un hazendado vizcaino. Memorias para el buen gobierno del caserío bascongado, 1823-1838* (eds. SESMERO CUTANDA, E. y J. ENRÍQUEZ FERNÁNDEZ), Bilbao: Librería anticuaria Astarloa, 2002

14. 4. La lengua en la que se redactaron los libros

Para concluir una breve reflexión sobre la lengua en la que se escribieron y publicaron estos textos. Puede llamar la atención, a primera vista, que, si uno de los argumentos probatorios fundamentales de la antigüedad, del tubalismo y de la independencia originaria era precisamente la lengua vasca, no se redactaran en dicha lengua estos libros. Sin embargo, el euskara distaba mucho por aquel entonces de ser una lengua culta. La mayor parte de la población, constituida por las clases populares, era monolingüe vasca, pero también analfabeta y estas publicaciones no iban dirigidas a ella, sino a las élites, que eran bilingües e incluso trilingües. Era impensable, a la sazón publicar en lengua rústica algo que no fuera un catecismo. Además, estas publicaciones estaban dirigidas a la clase dirigente española y francesa que se producía en latín y lenguas romances. De esta forma, pues, estos libros se redactaron sobre todo en castellano, alguno en francés y excepcionalmente en latín y nunca en euskera hasta mediados del siglo XIX. De esta forma, habría que esperar a que el liberal afrancesado Juan Ignacio de Iztueta (1767-1845), publicara su *Guipuzcoaco provinciaren condaira edo historia*, ya en 1847⁹⁵, para contar con una obra de historia redactada en euskera, referida, en este caso, a Gipuzkoa.

XV. CONCLUSIONES

La característica más destacada de las obras historiográficas escritas a lo largo de la Edad Moderna sobre Vasconia es la de estar, la casi totalidad de ellas, al servicio de intereses políticos de los diversos territorios, órdenes religiosas o ciertos grupos sociales. En muchos casos se trató de encargos expreso realizados por las instituciones a los autores para que probaran tal o cual teoría o demostraran la legitimidad de ciertos derechos. Un caso modélico es el de las obras publicadas sobre la conquista de Navarra. Otro tanto puede decirse de las recopilaciones jurídicas realizadas en este periodo. El interés por el conocimiento estrictamente científico del devenir histórico o jurídico era reducidísimo y todo venía a estar completamente mediatizado por los intereses políticos. Por ello la casi totalidad de los estudios históricos –y desde luego de los jurídicos– se referían a los diversos territorios: Bizkaia, Navarra,... Las escasísimas historias locales se escribieron también siguiendo este esquema, para poder conseguir o mantener un estatus jurídico-administrativo más favorable. En cualquier caso, en esto Vasconia no es una excepción, por el contrario, esta era la situación más común en la historiografía general de la época.

⁹⁵ *Guipuzcoaco provinciaren condaira edo historia*, Donostia: Ignacio Ramón Baroja, 1847.

El nudo temático en torno al que giraron la casi totalidad de los trabajos fue el de la foralidad de los distintos territorios, sus características, sus fundamentos, su legitimidad,... A favor o en contra de estos derechos forales se construyeron y se desautorizaron justificaciones más o menos interesadas que hicieron correr ríos de tinta en torno a conceptos como el tubalismo, vasco-cantabrismo, vasco-iberismo, etc. Un elemento «probatorio» muy importante fue el de la singularidad y el mantenimiento de la lengua vasca.

Por lo demás, los autores que escribieron obras históricas, apenas contaban en casi ningún caso con formación específica historiográfica, siendo casi siempre eclesiásticos o juristas. No obstante, se observa una cierta evolución en cuanto a la metodología empleada por estos autores, desde una primera época –hasta mediados del siglo XVII– en la que predomina la utilización de argumentos de autoridad y se funda en especulaciones y relatos más o menos legendarios y bíblicos, hasta otra –avanzado ya el siglo XVIII– en la que predomina la verificación documental y un estilo más racional y crítico.

XVI. BIBLIOGRAFÍA

JIMENO ARANGUREN, Roldán (dir.), *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia. I. Antigüedad, Edad Media y Moderna*, Madrid: Fundación Iura Vasconiae/Marcial Pons, 2019.

MADARIAGA ORBEA, Juan, *Apologistas y detractores de la lengua vasca*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2008.

TOVAR, Antonio, *Mitología e ideología y sobre la lengua vasca*, Madrid: Alianza, 1980.

LA CONQUISTA DE NAVARRA EN LA HISTORIOGRAFÍA DE LA EDAD MODERNA

Nafarroako konkista Aro Modernoaren historiografian

The conquest of Navarre in the historiography of the Modern Age

Peio J. MONTEANO SORBET

Archivo Real y General de Navarra / Nafarroako Errege Artxibo Nagusia

Fecha de recepción / Jasotze-data: 6 de mayo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 22 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 8 de octubre de 2022

La conquista de Navarra por parte de España entre 1512 y 1529 tuvo gran trascendencia en la historia europea durante toda la Edad Moderna, en la que se convirtió en permanente tema de fricción militar y diplomática entre España y Francia. Desde el primer momento aparecieron libros que se ocuparon del relato de los hechos político-militares más destacados, mientras que la justificación y la valoración de la propia conquista fue también objeto de diversas obras manuscritas o impresas escritas por cronistas, juristas e historiadores en los ámbitos francés, español y navarro. El artículo repasa la producción historiográfica aparecida durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

Palabras clave: Conquista de Navarra, historiografía navarra, historiografía española, historiografía francesa, Edad Moderna.



Espainiak 1512aren eta 1529aren artean Nafarroa konkistatzeak garrantzi handia izan zuen Europako historian Aro Modernoan, eta tirabira militar eta diplomatiko etengabea izan zen Espainiaren eta Frantziaren artean. Hasiera-hasieratik, gertakari politiko-militar nabarmenen berri ematen zuten liburuak agertu ziren, eta konkistaren beraren justifikazioa eta balorazioa ere arlo frantseseko, espainoleko eta nafarreko kronikari, legelari eta historialariek idatzitako idatzizko edo inprimatutako obra askoren hizpide izan ziren. Artikulu honek XVI., XVII. eta XVIII. mendeetan agertu zen ekoizpen historiografikoa erreparatzen du.

Gako-hitzak: Udal-ordenantzak. Nafarroako konkista. Historiografia nafarra. Historiografia espainiarra. Historiografia frantsesa. Aro Modernoa.



Spain's conquest of Navarre between 1512 and 1529 had major implications for European history throughout the Modern Age, which became a permanent cause of military and diplomatic friction between Spain and France. From the start, books appeared that told the story of the most noteworthy political and military events, while the justification and assessment of the conquest itself was also the subject of many manuscripts and publications written by chroniclers, legal experts, and historians in France, Spain, and Navarre. This article revisits the historiographical production arising out of the 16th, 17th, and 18th centuries.

Keywords: Conquest of Navarre. Navarre Historiography. Spanish Historiography. French Historiography. Modern Age.

Sumario

I. HISTORIOGRAFÍA NAVARRA. 1.1. Alta Navarra. 1.2. Baja Navarra, Zuberoa y Bearn. II. HISTORIOGRAFÍA ESPAÑOLA. 2.1. Castilla. 2.2. Aragón. III. HISTORIOGRAFÍA FRANCESA. IV. CONCLUSIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA MENCIONADA

De alguna forma, podríamos titular este artículo como «historia de la Historia de la Conquista de Navarra». Porque, durante los siglos XVI a XVIII, ¿qué relato de ese hecho histórico pasó a las páginas de crónicas y libros de historia?

A estos efectos, entendemos como «historiografía» la producción escrita –ya sea impresa o manuscrita– acerca de temas históricos, en nuestro caso, la conquista de Navarra. Las consecuencias de este acontecimiento, desarrollado en su fase militar entre 1512 y 1527, son conocidas: el reino de Navarra, un reino que tenía casi ocho siglos de historia sobre sus espaldas, quedó fracturado por los Pirineos y terminó absorbido, en dos tiempos, por dos entidades nacionales distintas y, durante mucho tiempo, rivales: España y Francia. Así pues, en cada una de ellas –a las que habría que sumar los de los navarros de ambos lados de esa fractura– elaboró un relato, una interpretación y una valoración en el marco de los constructos históricos de cada una de ellas.

Podemos decir que, en general y durante este periodo, estos relatos fueron abundantes, interesados y bastante reiterativos. Abundantes porque en el espacio de los dos siglos que cubre este artículo señalaremos nada menos que una cuarentena de autores: una docena de navarros, otros tantos franceses y algunos más españoles. Se trata unas veces de obras monográficas sobre el tema, pero con más frecuencia de relatos insertos en sus respectivas historias nacionales. Relatos, interpretaciones y valoraciones siempre interesadas, porque adquirieron pronto una finalidad legitimadora: no se trataba tanto de contar lo ocurrido cuanto de justificarlo. Y, por último, el relato de los hechos resultaba muy reiterativo: muchos autores incorporaron los relatos precedentes sin añadir ninguna novedad. De hecho, la descripción de los acontecimientos político-militares fue fijada en lo esencial por los primeros cronistas y las aportaciones posteriores fueron más bien escasas. En todo caso, podemos considerar la mayor parte de las obras aparecidas en la Edad Moderna como un buen ejemplo de lo que Alfredo Floristán ha calificado de «uso combativo de la

historiografía»¹. Su finalidad no era, ni mucho menos, informar de lo ocurrido, sino justificar los comportamientos, en un caso, y las pretensiones, en el de los otros, de los actores navarros, españoles y franceses que tomaron parte en la conquista.

Por esta razón, a la hora de exponer los distintos autores que, antes del siglo XIX, se ocuparon del tema, se nos ha de permitir que los agrupemos según los esquemas identitarios desde los que escribieron. Advertimos, eso sí, que no incluimos en nuestro análisis aquellos relatos coetáneos –publicación de correspondencia, en su mayoría– que se hicieron eco, en tiempo real diríamos ahora, los acontecimientos políticos y militares ocurridos en esos años. Y ello a pesar de que para el historiador de hoy en día constituyen una fuente de información de indudable valor. Nos referimos sobre todo a colecciones de cartas. Unas, como las de Pedro Mártir de Anglería (1530), fueron publicadas muy pronto. Otras, como las de Martín de Salinas (1903-1905), permanecerían inéditas hasta tiempos relativamente recientes.

I. HISTORIOGRAFÍA NAVARRA

1.1. Alta Navarra

O «Navarra española», si se quiere. Hay que decir que sus relatos empezaron tempranamente. Una primera característica es que tienen un marcado sesgo banderizo. Los hechos son relatados y, sobre todo, interpretados por los autores en su calidad de «agramonteses» o de «beamonteses», ya que la actitud de los bandos fue, en general, distinta. Los primeros, apoyaron y colaboraron en la conquista; los segundos, se opusieron y se resistieron a ella. Aunque en ambos casos con excepciones, hay que decir. Son relatos elaborados por la élite navarra que se centran poco en los hechos y analizan la conquista en clave de causas que la provocaron y en los beneficios obtenidos tras ella. A partir del siglo XVI, se centra aún más en la justificación y desde luego no cuestiona la visión de que el reino se veía abocado a ser absorbido por uno de los dos vecinos. En general, la historiografía navarra se ve inmersa en una tarea de asimilación o «introspección» del fenómeno histórico² y permanece tímidamente al margen

¹ FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., Usos combativos de la historiografía barroca. La «usurpación» de Navarra en la publicística francesa contra la monarquía de España (1629-1659). En *A vueltas con el pasado. Historia, memoria y vida*, Barcelona: Universidad de Barcelona, 2013, pp. 353-374.

² FLORISTÁN IMÍZCOZ, A., Examen de la conquista castellana. La introspección de los cronistas navarros (siglos XVI-XVIII), *Príncipe de Viana*, 219 (2000), pp. 79-134.

de la lucha argumental de españoles y franceses en cuanto a la justificación de la conquista.

El primer relato de los hechos nos lo proporciona un agramontés, Diego Ramírez de Ávalos, con su *Crónica de los muy excelentes reyes de Navarra* (1534) que hasta fechas muy recientes –y con distintas variantes– circuló en forma manuscrita³. El autor escribe apenas una década después de los acontecimientos de la Conquista y se muestra crítica con ella al relatar su desarrollo. Su principal motivo es la defensa de la nobleza navarra, especialmente la agramontesa que permaneció fiel al reino. A pesar de lamentar la pérdida de la independencia, como balance, celebra que Navarra pasara a formar parte del Imperio Español y lo hace en clave restauradora: Carlos I era descendiente de Sancho el Mayor. Su relato de los hechos del periodo 1512-1524 hará fortuna y, a pesar de haber circulado en forma manuscrita, pasará a las obras de autores posteriores, incluidos los franceses.

Casi medio siglo más tarde, en 1580, irrumpe el beamontés Reta con su *Sumaria relación de los apellidos*. Este licenciado asume los argumentos de los teóricos españoles: fue el Papa quien entregó el reino a Fernando el Católico. Y fue providencial, pues fue cuando surgió el protestantismo. Con todo, defiende tanto la fidelidad de los beamonteses –negando el sanbenito de traidores que les atribuirá Garibay– como de los agramonteses, que, tras rendir Hondarribia, optaron por el mismo camino que los primeros⁴.

Otro beamontés, Juan de Sada y Amézqueta, quien en su *Historia apologética y descripción del reino de Navarra* (1628) hace una interpretación similar a la que hoy en día sostiene el navarrismo españolista: los reyes de Navarra fueron cismáticos –no así sus habitantes– y por ello el Papa les privó de su reino y se lo entregó a España. Los navarros, tras ver jurados sus fueros y reconocidos sus privilegios, lo aceptaron. Es decir, la integración de Navarra en España no fue tanto fruto de la conquista militar como de un pacto político entre el reino y rey. De este modo, sólo hubo un cambio en la titularidad de la corona⁵.

³ RAMIREZ DE AVALOS DE LA PISCINA, D., *Crónica de los Reyes de Navarra*. Existen varias versiones manuscritas. Una de las más antiguas es el manuscrito 1.399 de la Biblioteca Nacional de España.

⁴ Existe una versión manuscrita en la Biblioteca Nacional de España. El texto fue reproducido y estudiado por FLORISTAN IMÍZCOZ, A., *Lealtad y patriotismo tras la conquista de Navarra. El licenciado Reta y la 'Sumaria relación de los apellidos'*, Pamplona-Iruña: Gobierno de Navarra, 1999.

⁵ SADA Y AMEZQUETA, J. de, *Historia apologética y descripción del reyno de Nauarra y de su mucha antigüedad, nobleza y calidades y Reyes que dieron principio a su Real Casa*, Pamplona-Iruña: Labayen, 1628.

Apenas unos años después aparece la obra de Pedro de Agramont, manuscrita hasta hace poco, *Historia de Navarra y de sus Patriarcas, Gobernadores y Reyes* (h. 1632). En lo que a la conquista se refiere, el relato sigue de cerca la crónica de Correa, a la que añade algunas informaciones de Remírez de Ávalos, aunque intencionadamente manipuladas. En la batalla de Noáin, por ejemplo, los navarros aparecen luchando junto al ejército español contra los franceses. En tono de justificación alude a la dramática situación en que se encontraba Navarra, a las razones que asistían a Fernando el Católico, a la falta de resistencia del reino y a los beneficios acarreados por la conquista española, que –defiende– abrió el mundo a los navarros⁶.

Una década más tarde, en plena decadencia española y cuando los bandos navarros se dan legalmente por desaparecidos, aparece la obra del canónigo peraltés Martín de Argáiz, de orígenes familiares agramonteses. Su título, *Historia de los christianos y serenísimos reyes de Navarra* (h. 1643). Tal vez por ello, su nada original relato de la conquista –basado exclusivamente en fuentes castellanas– resulta ecuaníme entre beamonteses y agramonteses, y enmarca la conquista, más que en las rivalidades banderizas, en la pugna entre franceses y españoles. Y ya en en terreno de las justificaciones, aunque disculpa a los reyes navarros de no mantener una imposible neutralidad, sí cree que el Papa tenía autoridad para privarles de sus posesiones. En todo caso, respecto al resultado, hace una valoración positiva de la conquista española⁷.

Prácticamente al mismo tiempo, con raíces beamontesas en este caso, aparece la obra también manuscrita de Francisco de Eguía sobre la *Estrella cautiva o Historia de la ciudad de Estella* (1644). Dado el protagonismo que esta ciudad tuvo durante la conquista, dedica un amplio espacio a los hechos acaecidos durante ella, en especial a su levantamiento en octubre de 1512. Su relato es, pues, muy parcial. Su valoración del resultado también la enmarca en términos ya plenamente españoles: la conquista evitó que Navarra cayera en manos francesas y la herejía que a ella llegó después⁸.

A principios del siglo XVIII, con la llegada de los Borbones al trono español, la historiografía alto-navarra sobre la conquista da un brusco giro. El

⁶ AGRAMONT Y ZALDÍBAR, P. de, *Historia de Navarra y de sus Patriarcas, Gobernadores y Reyes desde la creación del mundo hasta el año del nacimiento de Jesuchrito nuestro Redemptor, mil y seiscientos y treinta y dos*. Permaneció manuscrita hasta que recientemente se ha editado, Pamplona-Iruña: Mintzoa, 1996.

⁷ ARGÁIZ Y ANTILLÓN, M. de, *Historia de los christianos y serenísimos reyes de Navarra*. Manuscrito. Archivo de la Catedral de Pamplona.

⁸ EGUÍA Y BEAUMONT, F. de, *Estrella cautiva o Historia de la Ciudad de Estella*. Manuscrito. Un ejemplar se encuentra en el AGN-NEAN. Biblioteca especializada. Fondo antiguo, 36-6/28.

nuevo rey de España, Felipe V, desciende de los monarcas navarros destronados en 1512 y eso tiene, lógicamente, sus consecuencias en la elaboración del relato histórico. Este hecho explica el que Francisco Alesón, cronista oficial del reino, al tratar de la conquista en el tomo quinto de los *Anales de Navarra* (1715) emprenda la rehabilitación de las figuras de los reyes Juan III de Labrit y Catalina I de Foix, monarcas injustamente agraviados. El relato de los hechos producidos durante la conquista es, con mucho, el más detallado y documentado. El historiador, además de basarse en cronistas navarros, castellanos y aragoneses, revisa los fondos del Archivo de Simancas. Presta atención y resulta novedoso al superar el relato de Correa e incluir la intentona de 1516, la recuperación de 1521 y las posteriores rendiciones de Amaiur y Hondarribia. Y en cuanto a las valoraciones de la absorción por España, son positivas: trajo la paz interior y en esa «perfecta unión» encontró Navarra su «mayor felicidad». Además, la llegada al trono de uno de los descendientes de los Labrit sancionaría la línea de la legitimidad que, no obstante, había asistido a Fernando el Católico. Entre lo negativo, la amputación de la Baja Navarra, a cuyos habitantes considera «verdaderos navarros». Como se ve, en términos generales, la exposición de Alesón recibirá la sanción oficial del reino y sentará las bases de las interpretaciones románticas de los siglos siguientes⁹.

Y terminamos este apartado dedicado a los autores altonavarros con Pablo Miguel de Elizondo, que años más tarde publicaría su *Compendio de los cinco tomos de los Anales de Navarra*. Como su nombre indica, es un resumen de la obra de sus antecesores cronistas de Navarra. En él no hace sino seguir las líneas ideológicas de su antecesor Alesón¹⁰.

1.2. Baja Navarra, Zuberoa y Bearne

Lógicamente, entre los navarros de la vertiente norte del Pirineo –que, a partir de 1620, sufrirían una especie de «conquista francesa»– el relato y la valoración de la conquista española iban a ser diferentes. Dos hechos importantes determinarían sus interpretaciones: en 1560, la reina de Navarra Juana III abraza e impulsa el calvinismo y en 1589 su hijo y heredero asciende al trono de Francia uniendo en su persona las dos coronas. Así pues, las consiguientes guerras de religión y la pérdida de un soberano privativo van a marcar con claridad las líneas de interpretación.

⁹ ALESÓN, F. de, *Anales de Navarra*, V, Viana: Francisco Picart, 1715.

¹⁰ ELIZONDO, P. M., *Compendio de los cinco tomos de los Annales de Navarra*, Pamplona-Iruña: Ezquerro, 1732.

El primer relato que encontramos en el ámbito procedente de los reyes destronados es el del pastor protestante –natural de Bearn o Bigorra– Nicolás de Bordenave. Su *Histoire de Bearn et Navarre* (en 1591 aún no estaba terminada) permaneció manuscrita hasta fines del siglo XIX. Fue un encargo personal de la reina de Navarra, quien al parecer le facilitó alguno de los datos referentes a la actuación de su padre y abuelos. La información de la conquista se contiene en sus tres últimos libros y el relato –en el que incluye nuevos hechos– resulta ya fuertemente anti-español al denunciar la usurpación de la corona que legítimamente ostentaban los reyes de Navarra¹¹.

Como hemos dicho, en 1589, tras abrazar el catolicismo, Enrique III de Navarra se convierte también en rey de Francia con el nombre de Enrique IV. Este hecho no podía sino influir decisivamente en las interpretaciones de la conquista de Navarra, que había privado a su dinastía de la mayor parte del reino pirenaico.

En 1604, el bajonavarro (hay quien lo considera bearnés) Pierre del Hostal, vicescanciller de aquella Navarra aun independiente, publicaba una obra, *Le soldat françois*, en la que criticaba el papel del Papado y de los nobles bearneses en la pérdida de la mayor parte del reino. Seguramente él es el autor también de *Le soldat navarrois* (1605), obra en la que defiende los derechos a la corona Navarra que asisten a Enrique IV de Francia, a quien insta a recuperarla de manos de los usurpadores españoles¹².

En la misma línea, Pierre Olhagaray, nombrado historiador oficial del mismo monarca en 1605, publicará cuatro años más tarde su *Histoire de Foix, Béarn et Navarre*. En esta obra incluye un relato detallado de los acontecimientos hasta la fallida invasión de Bearn en 1523. No obstante, como buen pastor protestante, exhibe el triunfo de la reforma religiosa de la madre del monarca y denuncia la injusta usurpación de Navarra¹³.

En octubre de 1620, Luis XIII, el hijo y heredero de aquel rey de Navarra que se había convertido en rey de Francia, imponía en Pau el Edicto de Unión. Navarra –la Baja Navarra en la práctica– quedaba definitivamente unida a la corona de Francia. En adelante, ningún autor al norte de los Pirineos defendería ya la independencia del reino sino su pertenencia a Francia.

¹¹ BORDENAVE, N. de, *Histoire de Béarn et Navarre publiée pour la première fois sur le manuscrit original pour la Société de l'Histoire de France par Paul Raymond*, Paris: Société de l'Histoire de France, 1873.

¹² [HOSTAL, P. del], *Le soldat navarrois: ou traité des droits de Henri IV sur la Navarre*. Sin lugar: sin editor, 1604.

¹³ OLHAGARAY, P., *Histoire de Foix, Béarn et Navarre*, Paris: Douceur, 1609.

Poco después, el zuberotarra de nacimiento, pero bajonavarro de residencia, Arnaud de Oihenart publicará en 1625, de forma anónima, la primera obra que se le atribuye: *Déclaration historique de l'injuste usurpation et retention de la Navarre par les espagnols*. El título lo dice todo. Le seguirían algunos trabajos en la misma línea, como un tratado redactado en 1648 condenando la injusta ocupación de Navarra que sería incluido en su obra por Galland. Esta consideración de que la conquista y retención de Navarra por parte de España había sido contraria a Derecho le valió que ese mismo año no se le permitiese el acceso a los archivos custodiados en Pamplona¹⁴.

Finalmente, ya en el siglo XVIII, el también zuberotarra Jean-Philippe de Bela redactará su manuscrito *Memoires pour servir a l'Histoire des Basques* (1748), que, a decir verdad, no aporta nada original en cuanto al relato de los hechos. Supone una articulación general de la historia de los territorios vascos, con una especial incidencia en la Historia de Navarra¹⁵.

II. HISTORIOGRAFÍA ESPAÑOLA

Dentro del grupo de cronistas, juristas e historiadores españoles destacaron, sin duda, los castellanos, algunos de ellos, implicados personalmente en los hechos. Su preocupación por la justificación de la invasión, conquista y retención de Navarra resulta evidente. Los aragoneses, en cambio, se centraron más en los hechos político-militares y, en especial, en los que protagonizaron las tropas de ese reino.

2.1. Castilla

Ya en noviembre de 1513, tan sólo un año después de la primera campaña militar, aparece la obra de Luis Correa *La conquista del reino de Navarra*. Testigo presencial de los hechos, relata con precisión –aunque con una finalidad laudatoria y desde la perspectiva de los ocupantes– la campaña militar del duque de Alba, con la exitosa invasión española en verano y la fallida contraofensiva

¹⁴ OIHENART, A. de, *Déclaration historique de l'injuste usurpation et rétention de la Navarre par les Espagnols*. París, 1625. La obra publicada por Galland es *Extraict d'un traicte non encores imprimé intitulé Navarre iniuste rea, ac sive de Navarrae regno, contra ius fasque occupato, expostulatio*, S. L., 1635-1648

¹⁵ BELA, J.-P. de, *Memoires pour servir a l'Histoire des Basques avec un abbregé du regne des Roys de Navarre par le Chavalier de B...* En el AGN-NEAN se conserva ese manuscrito, en su día propiedad del vascólogo Abbadie, con la signatura Códices, E.20.

franco-navarra de otoño. La conquista la justifica en el apoyo al Papa en su lucha contra los cismáticos. El relato hará fortuna y en él se basarán todos los cronistas e historiadores posteriores¹⁶.

Más centrado en la justificación de la conquista que en su descripción, el jurista Juan López de Palacios Rubios publica poco después su *De iusticia et iure obtentionis ac retentionis regni Navarrae* (1515). Hay que decir que el autor, en calidad de consejero real, estuvo implicado personalmente en la decisión de invadir Navarra. No es extraño, pues, que, por encargo del propio Fernando el Católico, redactara en latín esta obra jurídica para sustentar el derecho que España tenía a poseer y retener Navarra. Por ello, contextualiza la conquista en la pugna que Francia mantenía con el Papado. Así, el alineamiento de los reyes navarros con los cismáticos hizo que el pontífice les privara de su reino mediante dos bulas y se lo otorgara al conquistador. A este argumento –que, por otra parte, fue el que siempre esgrimió el Rey Católico– añade también por su cuenta el de la ilegitimidad de los reyes navarros desde Iñigo Arista por no descender de los reyes godos¹⁷.

Interesante, al menos desde el punto de vista de los hechos, hubiera sido la conservación de la crónica que nos consta escribió el veneciano Juan Rena, precisamente uno de los artífices de la retención de Navarra en su calidad de pagador de las tropas de ocupación y de las nuevas fortalezas, y finalmente obispo de Pamplona. Su condición de actor principal y testigo privilegiado del proceso de conquista y postconquista habría convertido su testimonio en una fuente de indudable valor para el conocimiento de los hechos. Por desgracia, su relato se perdió en las aguas del Mediterráneo cuando naufragó el barco en el que acompañaba al emperador en su viaje a Italia¹⁸.

La obra de Antonio de Nebrija *De bello Navariense* (1545) no aporta prácticamente nada nuevo. Su libro no es sino una versión latina del trabajo de Correa a la que se añade el argumentario de Palacios Rubios. Como este, también él duda de la legitimidad de los reyes de Navarra y justifica la conquista española en las bulas con las que el Papa sancionó la excomunión de los monarcas navarros¹⁹.

¹⁶ CORREA, L., *La conquista del reyno de Navarra: dirigida al ilustre y muy magnífico señor don Gutierre de Padilla, comendador mayor de la orden de cavalleria de Calatrava...*, Salamanca: Juan de Varela, 1513.

¹⁷ LÓPEZ DE PALACIOS RUBIOS, J., *De iusticia et iure obtentionis ac retentionis regni Navarrae*, Burgos: Fadrique Biel de Basilea, 1515-1517.

¹⁸ De la existencia y pérdida de esta crónica da cuenta Mercedes Chocarro, la archivera que organizó el fondo Rena del AGN-NEAN.

¹⁹ NEBRIJA, A. de, *De bello Navariense. Habes in hoc volumine amice lector Aelii Antonii Nebrissensis Rerum a Fernando & Elisabe Hispaniarum foelicissimis Regibus gesta[rum] Decades duas:*

También el bachiller Andrés Bernáldez se ocupó de la conquista de Navarra en una obra que, aunque escrita antes de 1513, permaneció manuscrita hasta el siglo XIX: *Historia de los Reyes Católicos Don Fernando y Doña Isabel*. La justificación de la conquista la hace en los mismos términos cuasi-religiosos de sus coetáneos²⁰. En cambio, Lorenzo de Padilla –cronista oficial de Carlos V– en su *Crónica de Felipe I, llamado el Hermoso*, encuentra esa justificación en la negativa de los monarcas navarros a colaborar en la invasión de Francia. En el relato de los hechos, también manuscrito durante siglos, sigue de cerca a Correa, al que no añade nada²¹.

El cosmógrafo y también cronista del emperador, Alonso de Santa Cruz, prestó mayor atención a los acontecimientos concretos en su *Crónica de los Reyes Católicos* (1546) donde legitima la conquista española por la deslealtad de los reyes navarros al aliarse con Francia. El tema de la justificación se convierte en central nuevamente en otra de sus obras, *Crónica del emperador Carlos V* (1552), donde rebate los argumentos con los que los franceses justificaban su intervención en apoyo a los monarcas navarros²².

Con parecido título y similar intención publicó Pedro Mejía hacia 1551 su *Historia de Carlos Quinto*. Sus argumentos siguen de cerca los expuestos por Nebrija y Palacios Rubios, pero su relato llega hasta la Paz de Hondarribia de 1524²³. Más o menos lo mismo cabría decir de la obra de Juan Ginés de Sepúlveda de similar título aparecida en 1556 y que vuelve a girar en torno a las bulas papales²⁴.

Más preocupado por el desarrollo de los acontecimientos bélicos y más riguroso en el recurso a los documentos de época –realizó incluso a entrevistas personales a los protagonistas que aún vivían– se nos presenta el guipuzcoano Esteban de Garibay. Podríamos decir que en sus *Quarenta Libros del compendio historial* (1572) recoge una versión más navarrista de la conquista. Incide en la complicada situación en que se encontraba el reino en 1512 y valora de forma

necnon belli Nauariensis libros duos, Annexa insuper Archiepiscopi Roderici Chronica aliisq[ue] historiis antehac non excussis, [s. l.]: [s. e.], 1545.

²⁰ BERNALDEZ, A., *Historia de los Reyes Católicos Don Fernando y Doña Isabel* [Manuscrito del siglo XVII]. El ejemplar se conserva en la Biblioteca Nacional de España con la signatura MSS-619;

²¹ PADILLA, L., *Crónica de Felipe I llamado el Hermoso*. CODOIN, vol. 8. Madrid: Miguel Salvá, 1845.

²² SANTA CRUZ, A. de, *Crónica de los Reyes Católicos*, 2 tomos, Madrid: CSIC, 1951; *Crónica del emperador Carlos V*, 5 volúmenes, Madrid: [s.e.] 1920-1925.

²³ MEJÍA, P., *Historia del emperador Carlos V*. Edición y estudio por Juan de Mata Carriazo, Madrid: Espasa Calpe, 1945. De la obra existen varios manuscritos de los siglos XVI y XVII en la Biblioteca Nacional de España.

²⁴ SEPÚLVEDA, J. G. de, *Historia de Carlos V*, Madrid: Ayuntamiento de Pozoblanco, 1995.

más crítica el papel jugado por los beamonteses. Incide, también, en la lealtad mostrada al emperador por los agramonteses tras la amnistía otorgada por la Paz de Hondarribia²⁵.

El primer tomo de la obra de Prudencio de Sandoval, *Historia de la vida y hechos del emperador Carlos V* (1604-1606) supone un relato de la conquista desde el punto de vista castellano. Hay que señalar que Sandoval recopiló la información y escribió el primer tomo, que llega al año 1528, en calidad de cronista real y antes de que fuera nombrado obispo de Pamplona. Sus modelos fueron Garibay y Zurita, del que luego hablaremos, aunque hay que decir que con menos rigor e imparcialidad que el aragonés. Sandoval defiende la justicia en la «obtención de Navarra» tras la excomunión de sus reyes y describe con detalle las campañas de 1516 y de 1521-1522. Y en cuanto a la valoración, vuelve a un planteamiento teleológico de la historia de Navarra: con la conquista, este reino no hizo sino reincorporarse al tronco común hispánico²⁶.

Sobre la justicia de la conquista española de Navarra vuelve Juan de Mariana en su *Historiae de rebus Hispaniae* (1592), luego traducido y ampliado como *Historia General de España* (1601-1621). Nada nuevo en cuanto al relato de los acontecimientos. En esta obra, al consabido argumento de la bula papal añade otros dos: los derechos dinásticos que ostentaba Fernando el Católico por la donación de Blanca de Navarra a los reyes castellanos y por los de segunda esposa Germana de Foix²⁷.

También manuscrita hasta finales del siglo XVIII permaneció la obra de Pedro Salazar y Mendoza titulada *Monarquía de España* (h. 1629). El tema de la conquista de Navarra gira de nuevo en torno a su legitimidad. Vuelven a aparecer las bulas papales, aunque amplía la relación de justificaciones con el alineamiento de los navarros con Francia, la ilegitimidad de los reyes de Navarra, la ruptura de los tratados con España y los derechos dinásticos de los reyes de Castilla y de Fernando el Católico²⁸.

2.2. Aragón

Dado que Navarra quedó incorporada jurídicamente al reino de Castilla, parece que los cronistas aragoneses se sintieron menos obligados a justificar su

²⁵ GARIBAY Y ZAMACOLA, E. de, *Los XL libros del compendio historial de la chronicas y universal historia de todos los reynos de España*. III, Amberes: Christophoro Plantino, 1571.

²⁶ SANDOVAL, P. de, *Historia de la vida y hechos del emperador Carlos V*, 2 tomos, Pamplona-Riña: Bartolomé Paris, 1618.

²⁷ MARIANA, *Historia General de España*, Amberes: Marcos Miguel Bousquet, 1737.

²⁸ SALAZAR Y MENDOZA, P., *Monarquía de España*, 3 tomos, Madrid: Joaquin Ibarra, 1770.

conquista y se centraron más en el relato de los hechos. Especialmente de los relativos a la más desconocida intervención de los aragoneses, por otra parte, ignorada casi sistemáticamente por los autores castellanos.

En su obra *Historia del rey don Fernando el Católico* (1580), Jerónimo de Zurita destaca por su rigor y minuciosidad a la hora de relatar los hechos hasta el año 1516. No obstante, no se olvida de la justificación, aunque el aragonés presta menos importancia a las bulas papales e incide en los derechos dinásticos de que, según él, gozaba el rey aragonés y gobernador castellano. Los reyes navarros –sostiene– eran ilegítimos por varias razones y, literalmente, perdieron el reino por «disposición divina»²⁹.

Su sucesor en el cargo de cronista aragonés, Leonardo de Argensola es el autor de la *Primera parte de los Anales de Aragón* (1630) en la que relata con minuciosidad los acontecimientos navarros a partir de la muerte de El Católico. Hace hincapié en los efectos del gobierno castellano y de las rivalidades internas respecto a Navarra en la misma Castilla³⁰.

Los acontecimientos posteriores, desde 1520 a 1524, serán relatados con detalle por Francisco Diego Sayas, su continuador en los *Anales de Aragón* (1666). Como novedad, este autor incide en la «infidelidad» de Navarra respecto al emperador, pues admite que en el levantamiento navarro de 1521 tanto agramonteses como beamonteses respaldaron a la dinastía destronada y a sus aliados franceses³¹.

Finalmente, el jesuita Pedro Abarca, en su *Segunda parte de los Anales históricos de los reyes de Aragón* (1684), es el cronista aragonés que más incide en la justificación de la conquista. Por si las bulas papales no fueran suficientes (como venían defendiendo los autores franceses), añadía nuevos argumentos. En el caso de Castilla, le asistía la posesión que tuvieron de Navarra sus predecesores los reyes asturianos y en el de Aragón, los derechos que tenían sus reyes sobre el reino conquistado como descendientes por primogenitura de Sancho III el Mayor o como destinatarios de la cesión hecha por Sancho VII el Fuerte al morir sin descendencia. Pero eso no es todo. Abarca añade también como motivos la ruptura de los tratados navarro-castellanos y el riesgo que suponía para España la deriva de Navarra a favor de la causa francesa y de las doctrinas protestantes³².

²⁹ ZURITA, J- de, *Historia del Rey don Hernando el Catholico: de las empresas y ligas de Italia*, Zaragoza: Portonaris, 1580.

³⁰ ARGENSOLA, L. de, *Primera Parte de los Anales de Aragon que prosigue los del Secretario Geronimo Çurita, desde el año MDXVI del Nacimiento de Nuestro Redentor*, Zaragoza: Lanaja, 1630.

³¹ SAYAS RABANERA, F. D., *Anales de Aragon : desde el año de MDXX del nacimiento de Nuestro Redemptor hasta el de MDXXV*, Zaragoza: Lanaia, 1666.

III. HISTORIOGRAFÍA FRANCESA

Las primeras obras relativas a la conquista de Navarra que encontramos en el ámbito historiográfico galo son relatos de personajes franceses que tomaron parte en la Guerra de Navarra o que fueron coetáneos de ella. Se limitan, por tanto, a los acontecimientos en los que el ejército francés tomó parte, es decir, a las campañas de 1512 y 1521-1522. No son obras en sentido historiográfico estricto, pero contienen relatos parciales del desarrollo de los hechos bélicos e incluso la exposición de argumentos sobre la legitimidad o no de la conquista española. En este grupo de obras cabría mencionar las de Jacques de Mailles (1527)³³, Martín de Bellay (1569)³⁴, François de Belleforest (1579)³⁵ y Blaise de Monluc (1592)³⁶. Por otro lado, con un nulo valor historiográfico por su distorsión de los hechos y su tono laudatorio, cabe mencionar el temprano *Canto heroico a la retirada de los ingleses y expulsión de los españoles de Navarra* de Guillaume Piel (1513)³⁷.

La historiografía francesa, en estricto sentido, muestra un mayor interés por el tema de la conquista de Navarra en cuanto el rey Enrique III, nieto del homónimo apodado «El Sangüesino», asciende al trono de Francia ligando ambas coronas. Los autores franceses vuelven la vista a las reivindicaciones de los Labrit –ahora ya Borbones– sobre la reintegración de la Alta Navarra. Ha de notarse que estas obras prescinden casi sistemáticamente del relato de los acontecimientos y se centran en mostrar la posesión española como un verdadero despojo violento e injusto de los legítimos derechos ostentados por los antecesores del ahora rey de Francia. Ya no se discute si Navarra debía de permanecer como estado independiente, sino cuál de sus poderosos vecinos debía haberse hecho con ese reino.

El primero en hacerlo es el erudito Gabriel Chappuys, cronista oficial y traductor de castellano de Enrique III de Navarra. Su obra *L'Histoire du ro-*

³² ABARCA, P., *Segunda parte de los Anales históricos de los reyes de Aragón*, Salamanca: Lucas Pérez, 1684.

³³ MAILLES, J. de, *La tres joyeuse plaisante et recreative histoire... du... le gentil seigneur de Bayart*, París: 1527.

³⁴ BELLAY, M. de, *Les memoires de mess. Martin de Bellay, seigneur de Langey*, París: Olivier de P. L'Huillier, 1569.

³⁵ BELLEFOREST, F. de, *Les grandes annales et histoire générale de France, dès la venue des Francs en Gaule jusques au règne du roy très-chrestien Henri III*, París: Gabriel Buon, 1579

³⁶ MONLUC, B. de, *Commentaires de messire Blaise de Monluc, marechal de France*, Burdeos: Millauges, 1592.

³⁷ PIELLE, G., *Canto heroico a la retirada de los ingleses y expulsión de los españoles de Navarra*, Pamplona-Iruña: Galería Ariza, 1974. Reproducción facsímil del original latino publicado en París en 1513 por Bonnemere.

yaume de Navarre (1596) tiene un largo título que resume esa postura. En ella insiste en la usurpación violenta por parte de los reyes de España. Su argumento es exactamente el inverso al de Sandoval. Según el gallo, desde sus orígenes Navarra estuvo vinculada a Francia –el mismo Iñigo Arista, primer monarca de ese reino, era francés– que, por ello, estaba obligada a reconquistarlo³⁸.

Pero el más destacado defensor de lo que podríamos llamar «postura francesa» será sin duda el abogado parisino André Favyn. Nada novedoso en su relato de los hechos históricos acaecidos entre 1512 y 1521 –que reproduce de otros autores– en su *Histoire de Navarre* (1612) sostiene que la legitimidad de los reyes de Navarra provenía precisamente de su origen francés. En cuanto a los argumentos españoles, rebate con rotundidad la capacidad del Papa para privar a Juan III y Catalina I de su reino³⁹.

En la misma línea de denunciar la usurpación y expoliación se sitúan las obras de Baptiste Legrain, *Decade contenant la Vie et gestes de Henry le grand, Roy de France et de Navarre III de nom* (1614)⁴⁰, y del magistrado grenoblés Pierre de Cornu, *Tabulae historicae Henrici IV cognomento magni Galliarum et Navarrae regis* (1615)⁴¹.

Como se ha dicho, este marco argumental se refuerza a partir de 1620, cuando Luis XIII une por la fuerza las coronas de Francia y de Navarra.

El largo título de la obra de Jacques de Cassan, *La recherche des droicts du Roy et de la Couronne de France* (1634), lo dice todo. En un capítulo dedicado a Navarra, insiste en la idea de la usurpación española y de la pertenencia de ese reino a Francia, de donde a lo largo de su historia habían procedido la mayoría de sus monarcas⁴². En su obra, incluye el manuscrito que Théodore de

³⁸ CHAPPUYS, G. *L'histoire du royaume de Navarre, contenant, de roy en roy, tout ce qui y est advenu de remarquable dès son origine, et depuis que les roys d'Espagne l'ont usurpé, ce qui s'est fait et passé jusques aujourd'hui par ses roys légitimes, servant aussy d'abrégé de l'histoire de ces derniers troubles de France, tirée des meilleurs historiens... et dédiée au roi, par l'un des secrétaires interpretes de Sa Majesté*, París: Gilles, 1596.

³⁹ FAVYN, A., *Histoire de Navarre contenant l'origine, les vies et conquestes de ses roys, depuis leur commencement jusques à présent, ensemble ce qui s'est passé de plus remarquable durant leurs règnes en France, Espagne et ailleurs*, París: Jonnius-Meltayer, 1612.

⁴⁰ LEGRAND, B., *Decade contenant la vie et gestes de Henry le Grand, Roy de France et de Navarre III de nom*, París: 1614.

⁴¹ CORNU, P. de, *Tabulae Historicae Henrici IV, Cognomento Magni, Galliarum et Navarrae Regis*. (reimpresión clásica), Londres: Forgotten Books, 2018.

⁴² CASSAN, J. de, *La Recherche des Droicts du Roy, & de la Couronne de France. Sur les Royaumes, Duchez, Comtez, Villes et Pais occupez par les Princes estrangers: Appartenans aux Roys Tres-Chrestiens, par Conquestes, Successions, Achaps, Donations, et autres Tiltres legitimes. Ensemble de leurs droicts sur l'Empire, et des devoirs et hommages deubs à leur Couronne, par divers Princes estranger*, París: Trabouillet, 1634.

Godefroy había elaborado en 1629 con el título de *Le droict du Roy au Royaume de Navarre contre les pretensions des espagnols*. En él, este autor se limita a rebatir los argumentos con los que los españoles habían tratado de justificar su conquista en las conferencias de Calais de 1521⁴³.

Mucha mayor base documental (gran parte transcrita y publicada en apéndice) tuvo la obra del August Galland *Memoires pour l'histoire de Navarre et de Flandre* (1648). En ella, quien fuera tesorero del rey de Navarra dedica muchas páginas a refutar nuevamente los argumentos en que los españoles justificaban su conquista: bulas papales, derechos dinásticos transmitidos a Fernando el Católico, violación de tratados, etc.⁴⁴.

Dupuy escribió su *Traitez touchant les droits du roy Tres-Chrestien sur plusieurs estat et seigneuries* (1655), que fue publicado tras su muerte. En él, entre otros muchos territorios, dedica ocho capítulos a Navarra y en concreto a refutar los cinco argumentos en los que los españoles venían justificando desde las citadas conferencias de Calais su apropiación de ese reino: la excomunión papal, las dos cesiones de derechos, la ilegitimidad de los reyes destronados y la violación por parte de estos de los tratados suscritos con España⁴⁵.

Y por último, para concluir este apartado y aunque austríaco de nacimiento, podemos incluir dentro de la historiografía francesa la obra del profesor de la universidad de Estrasburgo Johann Daniel Schoepflini *Diatriba de origine, fatis et successiones regni Navarrae ad nostra usque tempora* (1720) donde responde a los argumentos expuestos por Negrija dos siglos antes⁴⁶.

IV. CONCLUSIÓN

Hemos hecho un somero repaso a una cuarentena de autores que se ocuparon, con más o menos extensión, a escribir sobre la conquista de Navarra: doce navarros, dieciséis españoles y doce franceses. La muestra aparece así bastante compensada.

⁴³ GODEFROY, T., *Le droict du Roy au Royaume de Navarre contre les pretensions des espagnols*. Existen bastantes manuscritos de esta obra en la Biblioteca Nacional de Francia. Uno de ellos, el BnF con la signatura MF-11.822.

⁴⁴ GALLAND, A., *Mémoires pour l'histoire de Navarre et de Flandre, contenant le droit du roi au royaume de Navarre et autres usurpés par les rois d'Espagne*, Paris: Guillemot, 1648.

⁴⁵ DUPUY, P., *Traitez touchant les droits du Roy Tres-Chrestien sur plusieurs estats et seigneuries possedées par diuers Princes voisins*, Paris: Courbé, 1655.

⁴⁶ SCHOEPFLIN, J. D., *Diatriba De Origine, Fatis Et Successione Regni Navarrae Ad Nostra Usque Tempora: Adjecta Est Tabula Genealogica Et Index...*, Estrasburgo: Sumptibus R. Dulsseckeri, 1720.

Hemos visto así que tanto los relatos como las justificaciones y valoraciones variaron al hilo de los tiempos y de los intereses. Es verdad que los argumentos en los que españoles y franceses valoraban el hecho histórico y, sobre todo, su justificación, resultan hoy muy ajenos a nuestra sensibilidad presente. Ponen sobre la mesa también el uso político del relato histórico. Pero tenemos que entender que esos argumentos eran los de un mundo que consideraba a Dios como la fuente del poder y que ponía los derechos dinásticos por encima de ideas hoy día tan arraigadas entre nosotros como las de democracia, la soberanía nacional o la soberanía popular.

V. BIBLIOGRAFÍA MENCIONADA

FLORISTÁN IMÍZCOZ, Alfredo, *Lealtad y patriotismo tras la conquista de Navarra. El licenciado Reta y la «Sumaria relación de los apellidos»*, Pamplona-Iruña: Gobierno de Navarra, 1999.

- Examen de la conquista castellana. La introspección de los cronistas navarros (siglos XVI-XVIII), *Príncipe de Viana*, 219 (2000), pp. 79-134.

- Usos combativos de la historiografía barroca. La «usurpación» de Navarra en la publicística francesa contra la monarquía de España (1629-1659). En *A vueltas con el pasado. Historia, memoria y vida*, Barcelona: Universidad de Barcelona, 2013, pp. 353-374.

USUNÁRIZ GARAYOA, José María, *Navarra 1512, conquista e incorporación*. Página web elaborada por la Universidad de Navarra, Biblioteca del Departamento de Historia. Textos de la exposición. Web <http://www.unav.es/biblioteca/fondoantiguo/hufaexp23/index.html> (consultada el 22 de enero de 2022).

III. RESEÑAS

MIKELARENA PEÑA, Fernando, *Discursos y actitudes en torno a la Constitución Histórica de Navarra y a la Reintegración foral (1770-1983)*, Donostia-San Sebastián: Fundación Iura Vasconiae-Iura Vasconiae Fundazioa, 2021, 704 pp. ISBN: 978-84-09-3515-0.

La obra está formada por una introducción, cinco partes y una bibliografía, conforme a la cronología histórica de los discursos y actitudes en torno a la constitución histórica de Navarra desde el absolutismo (1770) hasta la época contemporánea (1983), en que se ha perdido ese debate histórico-político-institucional. Considera que «quizá sea bueno para una reorientación del debate público en relación con el autogobierno de Navarra» (p. 17), recopilar y ordenar sistemáticamente artículos publicados en las más importantes revistas de temas históricos del país. El libro constituye un conjunto de estudios que describen y valoran momentos del pasado lejano y próximo que nada tienen que ver con las preocupaciones de la sociedad navarra actual, salvo el conocimiento y la añoranza para una pequeña parte de la misma, dando argumentos a la presencia de un historicismo permanente. Resulta una obra imprescindible para conocer un debate histórico-ideológico que se produjo simultáneamente a la evolución política e institucional española durante dos siglos.

Explica en una breve introducción que se centra en el periodo comprendido desde 1770 a 1983, dentro del que considera dos hitos relevantes por su significado en el paso del absolutismo al régimen liberal y el fin político-institucional del Reino de Navarra. El primero fue la Ley de 15 de octubre de 1839, para unos de confirmación y para otros de derogación de los fueros de las provincias vascas y Navarra, que hasta entonces había mantenido el absolutismo en los avatares de sus últimos momentos a partir de la constitución de 1812. Con el fin de la primera guerra carlista se consolidó el nuevo régimen liberal que los aceptó dentro de la unidad constitucional de la monarquía en el marco de la constitución de 1837. El segundo fue la Ley de 16 de agosto de 1841, que consagró la conversión de Navarra en una provincia con cierta autonomía administrativa y fiscal en el régimen provincial común con aditamentos competenciales de dos instituciones del Antiguo Régimen: el Consejo Real y la Diputación del Reino. Marcaron el cambio del paradigma dejando la cuestión de la «constitución histórica» como argumento para justificar la «reintegración foral» o el incremento del autogobierno dentro del régimen liberal y de los que le sucedieron.

Las dos primeras partes son extensas frente a las tres siguientes que se reducen considerablemente, dando a la obra un significado de relato del pasado remoto con mucha menor presencia del pasado más próximo y el presente. Ambas ocupan algo más de dos tercios de la obra, siendo las más elaboradas y

documentadas respecto a la labor de los defensores y contrarios de la constitución histórica de Navarra frente al absolutismo en sus varios periodos incluido el final de 1823-1833.

En la primera parte se exponen, en siete capítulos, los discursos y actitudes defensivas de la constitución histórica frente a su negación por el tardoabsolutismo, que persiguió imponer el modelo uniformista iniciado por el primer Borbón Felipe V con los decretos de Nueva Planta. Recoge los fundamentos y las bases esenciales de la justificación y defensa de la constitución histórica durante la Edad Moderna a través de momentos como la polémica sobre las quintas (1770-1777) entre Campomanes y el «foralista radical» San Martín y Navaz, sus diferencias con la Diputación, momento en que, según el autor, se produjo el nacimiento del concepto de constitución histórica, utilizado para mantener el statu quo del Reino de Navarra dentro de la monarquía borbónica centralizadora. Entre 1778 y 1808, tras la guerra de la Convención, se planteó una situación de desconfianza con las instituciones navarras, discutiendo los historiadores de la Corte (Risco y Traggia) la existencia de una constitución histórica navarra, defendida por Cortés y Vitas, portavoz del brazo de Universidades en las Cortes de 1794-1797 y miembro de la Diputación del Reino. La existencia del pactismo como fundamento del régimen de Navarra fue contradicha por Zuaznavar en el *Ensayo histórico-crítico*, recogiendo más adelante la crítica de Yanguas y Miranda en su *Contragerigonza o refutación joco-seria*.

Destaca el papel del «foralismo radical» de Sagaseta de Ilurdoz, que fue perseguido por estudiar, exponer y defender la constitución histórica. La importancia que sobre la cuestión atribuye al síndico se refleja en la extensión de los textos que le dedica en la primera y segunda parte, que analiza su vida y obra, fundamento de posteriores movimientos y justificaciones de la demanda de reintegración foral plena al orden institucional anterior a 1839. Constituye el mejor estudio de conjunto publicado sobre el ejemplar foralista.

El último capítulo de la primera parte lo dedica a exponer las posiciones del carlismo sobre el marco constitucional navarro durante la primera guerra, que pasó del absolutismo centralista inicial a la defensa de los fueros como ingrediente de adhesión al conflicto dinástico conforme la cuestión foral se incorporó como medio para ponerle fin y componente ideológico. Expone las Bases de adhesión a la monarquía carlista de 1839 que configurarían los territorios forales y sus instituciones propias como repúblicas independientes federadas a la Corona con una «relación de corte confederal» con el resto de España.

La segunda parte, formada por seis capítulos, es la más extensa constituyendo más de un tercio de la obra. Está dedicada a los discursos y actitudes de defensa de la constitución histórica frente a su cuestionamiento por el estado liberal. Parte del estudio del precedente que supuso el fracaso del intento de

reconocer un marco constitucional propio producido en la Baja Navarra frente a la revolución en 1789. Fue el «preámbulo de lo que terminaría acaeciendo en Cádiz con las instituciones forales de la Vasconia peninsular» frente al «diseño uniformizador y jacobino» del centralismo liberal (p. 293). En el segundo capítulo de esta parte, noveno del conjunto, destaca como un «éxito relativo» la reformulación de la constitución histórica como «constitución paraliberal» en la asamblea y constitución de Bayona de 1808, que atribuye a Dolarea y a su posible conexión con Victorián de Villava, de lo que sólo fue una mención de estudio a futuro de una forma de encuadramiento de Navarra y vascongadas, que se ha visto como un precedente de la fórmula confirmatoria limitada de la Ley de 1839.

En los capítulos X a XIII de la segunda parte realiza un análisis profundo y extenso de los intentos de demostrar que el Reino, y sus instituciones, constituían históricamente un precedente preliberal, y en modo alguno absolutista, por existir la división de poderes, el control del rey y el reconocimiento de derechos. Esta posición de transformar instituciones del absolutismo en antecedentes de los principios liberales, abortadas en su buen funcionamiento por aquel, tuvo adeptos en los discursos de Cádiz, quedando reflejada en las aportaciones de Martínez Marina y el discurso preliminar de Argüelles, pero no en la parte dispositiva, que ni las tomó en consideración ni las respetó en el nuevo régimen, inspirado en la constitución revolucionaria francesa. Se exponen las posiciones y documentos de Dolarea y Hermida y la decisión de rechazar la convocatoria de las Cortes navarras que suponía, de hecho, desconocerlas desde la idea de las Cortes nacionales y únicas representantes de la soberanía nacional.

Recoge las posiciones de los liberales navarros moderados y progresistas entre 1820 y 1834 respecto al régimen del Reino y su encuadramiento en el constitucionalismo liberal, en García Goyena, Bigüezal, Alonso y Yanguas. De ente ellas, triunfó la solución cuarentayunista defendida por Yanguas y Miranda frente a las carlistas y moderadas, que terminaron aceptándola identificándose en su defensa como «ley paccionada» inmodificable unilateralmente. Pesó en esta actitud la invocación del «pacto» del Reino y la monarquía navarra y de la invocación por la ley de 1841 de dos instituciones históricas, el Consejo Real y la Diputación del Reino, cuyas competencias se atribuían a la Diputación provincial que la convertirían así en «foral». Se establecía la continuidad entre el antiguo y el nuevo régimen en la diputación provincial, institución básica del centralismo liberal, a la que se reconocían facultades históricas, ampliando su capacidad de autogobierno.

Dando un salto temporal hasta el fin de la guerra carlista, en el capítulo XIII se exponen las propuestas producidas entre 1839 y 1843 por los carlistas Burgaleta, Sagaseta de Ilurdoz, al que ya estudió en el capítulo sexto de la pri-

mera parte, y su epígono Ozcáriz. Recoge el debate de las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841, destacando el alcance del sintagma «unidad constitucional» como salvedad a la confirmación de los fueros del artículo 1 de la primera, según expuso el ministro Olózaga que la explicitó en las instituciones esenciales de la división de poderes y la unidad de códigos. El síndico de las Cortes realizó un estudio descriptivo del orden institucional del Reino, *Fueros fundamentales del Reino de Navarra y defensa legal de los mismos* de 1840, que fue secuestrado, incorporado y difundido por las obras de Yanguas, Mañé, Oloriz y Oroz.

La tercera parte recoge los dos intentos de reintegración foral tras la promulgación de la ley de 1841 que, en realidad, no fueron tales. La primera fue la sublevación de O'Donnell en la ciudadela de Pamplona el 1 de octubre de 1841 con otros generales moderados en Madrid y otras capitales contra la «dictadura» del progresista Espartero, dentro de las luchas entre ambas corrientes. Los sublevados en la guarnición de Pamplona buscaron el apoyo de la población civil con la promesa de la reintegración foral, que podía movilizar a liberales moderados y carlistas que se habían opuesto a aquélla. Sin embargo, las posturas reintegracionistas de los liberales moderados «quedaron en absoluta agua de borrajas en relación con Navarra y que, más allá de 1843, el cuarentayunismo en Navarra se convirtiera en una realidad prácticamente indiscutible» (p. 542). Situación diferente de lo ocurrido en las vascongadas donde las diputaciones y juntas generales se opusieron a cualquier negociación sin previa restauración foral plena, cuyo resultado fue la peor situación derivada de la ley de 1876 tras la derrota carlista.

Al segundo supuesto de intento de reintegración foral dedica Mikelarena el segundo capítulo de la parte tercera. Constituyó realmente un debate político lleno de historicismo entre los nacionalistas vascos y el carlismo dividido, que ha de situarse dentro del planteamiento general que realizó Cambó en Cataluña sobre las mancomunidades. Se resolvió en la asamblea celebrada en el palacio de Navarra el 30 de diciembre de 1918 con una declaración pidiendo la reintegración foral, sin quebranto de la unidad nacional, «con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades características de este antiguo Reino adaptadas a las actuales necesidades y conveniencias de Navarra, armonizadas con las facultades del Estado español en materias propias de este», y que la Diputación designara una comisión «que estudie y proponga concretamente las bases del nuevo régimen» (p. 562). Recoge la división en el seno del carlismo que coincidió con la crisis producida tras la derrota en la tercera guerra y la escisión de Mella. El grupo más radical fue el de los jaimistas seguidores del monarca, que mantuvieron la tesis de la constitución histórica directamente inspirados en Sagasetta y la implementación

de la reintegración al momento anterior a 1839, con la restauración de las Cortes estamentales «con el olvido del eje central de la incompatibilidad entre el constitucionalismo liberal y el constitucionalismo historicista navarro: la negativa del primero, explicitada tajantemente por las Cortes de Cádiz en agosto de 1813, a admitir un segundo cuerpo legislativo en Navarra» (p. 576).

A la deconstrucción del discurso relativo a la reintegración foral por parte de la derecha navarra entre 1929 y 1940 dedica la parte cuarta con un solo capítulo. Constituye un estudio del subdirector del Diario de Navarra Eladio Esparza, quien desde posturas inicialmente nacionalistas vascas pasó a configurar los dogmas del foralismo y navarrismo conservador y foralcatólico, desarrollado durante la República contra el nacionalismo vasco y el reintegracionismo carlista, que apoyó el Estatuto de Navarra dentro del vasco defendido, entre otros, por los carlistas Beunza y Garrán.

La Diputación controlada por el carlismo durante la guerra civil y la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra recuperaron la reintegración foral que «significa el estado anterior a la ley de 25 de octubre de 1839». Plantearon recuperar las facultades de Navarra sobre instrucción y enseñanza, quintas, organización provincial y municipal y Derecho civil, porque uno de los principios básicos y fundamentales del programa tradicionalista, era el de la «restauración plena y absoluta de los Fueros». A instancia de la Junta, el secretario de la corporación Oroz emitió un informe sobre el «problema foral» y la «restauración foral total y absoluta». El secretario del ayuntamiento de Pamplona Sanz González presentó en el Consejo Foral de 31 de mayo de 1937, una moción para la revisión del status político-institucional de Navarra y la designación de los organismos forales que la negociarían con el Gobierno, diferenciando entre la reintegración foral plena al momento anterior a la ley de 1839 y la ampliación de las «facultades autonómicas» de Navarra que enumeró (pp. 617-622). Estas iniciativas quedaron congeladas sin haber producido resultado alguno.

La Parte Quinta recoge el tiempo presente que, por su proximidad, hubiese merecido mayor tratamiento, por lo que la obra queda desequilibrada en el contenido de las partes en beneficio del pasado ya remoto del siglo XVIII para personas del XXI. En un único capítulo se parte de la demanda de reintegración foral formulada por la Diputación en acuerdo de 20 de agosto de 1977 durante la Transición política del franquismo a la Constitución de 1978. Fue una reacción maximalista y defensiva de la mayoría franquista de la Diputación, frente a la demanda formulada por la minoría de una democratización de las instituciones de 21 de julio de 1976. Suscitó un amplio debate jurídico-institucional hasta el pronunciamiento desfavorable del Consejo Foral, que optó por esta última propuesta. Fue el «último cartucho del foralismo tradicionalista», nuevamente enfrentado al democrático-constitucionalista.

El reintegracionismo, el treintaynuevenismo y el cuarentayunismo estuvieron presentes en los debates en el Parlamento Foral de las Bases de la Diputación para negociar con el Gobierno la Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra de 1982. Expone el autor su invocación por el discurso preconstitucional y foralmente soberano de UPN, el de oportunidad del Partido Carlista/EKA, el soberanista y no independentista del PNV y el accesorio independentista de HB. Desde las formulaciones del «cuarentayunismo delburguiano», que recogieron la UCD y el PSN/PSOE y durante el debate UPN y PC/EKA, se incorporaron elementos historicistas y referencias en el preámbulo de una norma que actualizó los derechos históricos al marco de la Constitución de 1978. Esta, por su parte, reconoció los derechos históricos (DA 1ª), la vigencia en Navarra de la ley de 1839 al derogarla exclusivamente para los territorios de las provincias vascongadas (DD) y la posibilidad de que Navarra se incorporara al régimen preautonómico vasco o al que le sustituyera (DT 4ª). Se superaron los debates anteriores quedando las citadas leyes de 1839 y 1841 en declaraciones historicistas para justificar una continuidad en la foralidad de Navarra.

La obra de Mikelarena, muy documentada y de fácil lectura, aporta la recopilación de varios trabajos sobre la constitución histórica de Navarra desde Ilustración al régimen constitucional (1877-1983). Se convierte en un exponente de la variabilidad y relatividad de los conceptos, categorías históricas y dogmáticas y orden institucional que se han configurado como «constitución histórica». En todo caso, es imprescindible para conocer los grandes debates que, sobre la identidad, las instituciones y el autogobierno de Navarra, se han venido produciendo a lo largo de dos siglos de historia, en los que aquellos han conocido las transformaciones más profundas de la historia. Nos confirma, una vez más, que hacer metafísica para convertirlos en el «ser» y la «identidad» es tiempo perdido, mucho más en una sociedad democrática. En este debate se dieron actitudes propias del fundamentalismo, riesgo permanente cuando se trata de esencialismos, que buscan en la historia la ontología y metafísica pretéritas para proyectarlas al presente o futuro, en un «pasado-presentista», en una metahistoria que trasciende su contenido empírico. No consideran que «en el seno de las identidades (más que en otros aún) no hay realidades esenciales e inmutables, sino meros nombres cuya aparente duración oculta unos significados de vida muy efímera». Así se produjo con los discursos y actitudes sobre la constitución histórica de Navarra y la reintegración foral, que se produjeron entre 1770 y 1983.

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

BERMEJO MANGAS, Daniel, *La caída de una clase política. Los reformistas vascos en la crisis del Antiguo Régimen (1764-1814)*, Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitaipen Zerbitzua = Servicio Editorial, 2021, 517 pp. ISBN: 978-84-9860-783-3.

I. UN LIBRO ENCUADRADO EN LA LABOR DE UN GRUPO DE INVESTIGACIÓN

El libro de Daniel Bermejo objeto de esta reseña es el resultado de la publicación de su tesis doctoral, del mismo título, dirigida por el profesor José María Imízcoz y defendida en la propia Universidad del País Vasco en diciembre de 2019. Un primer mérito de la obra es el poco tiempo transcurrido entre la tesis y su publicación, apenas un año, lo que nos da una primera muestra de la madurez alcanzada como fruto de la investigación realizada.

Se trata, además, de un fruto de la escuela Imízcoz, creo que así se puede calificar, que responde a las principales características de gran parte de las monografías que han surgido de este grupo bajo el magisterio del profesor José María Imízcoz. Significa ello que, a buen seguro, la monografía no será un producto aislado, sino parte de un programa más amplio. Efectivamente, el libro que comento en esta reseña forma parte, a su vez, de un grupo de monografías y artículos publicados con anterioridad. Si una característica de este grupo es su interés por el conocimiento de las redes sociales, los frutos que se nos ofrece han llegado a formar también una cierta red. Por ese motivo, creo que resulta adecuado, en primer lugar, situar el libro en el sólido grupo y producción de los Andoni Artola, Rafael Guerrero, Javier Esteban Ochoa de Eribe, Álvaro Chapparro... Efectivamente, se trasluce este dato en el método utilizado, en las formas aplicadas, en las hipótesis planteadas y, sobre todo, en los resultados obtenidos.

Para ceñirme a las monografías más extensas, cabe destacar la de Rafael Guerrero Elecalde: *Las élites vascas y navarras en el gobierno de la Monarquía borbónica*. Fue también fruto de la correspondiente tesis doctoral y, según su director, la que encabezaba toda una serie. El título define perfectamente el objetivo del libro. El subtítulo lo completa espléndidamente: *Redes sociales, carreras y hegemonía en el siglo XVIII (1700-1746)*. Esta monografía, publicada en el 2012, afronta la cuestión de cómo nació y creció un fenómeno significativo, aparentemente curioso y paradójico: que originarios de varios humildes valles del norte de la península llegaran a ostentar importantes cargos de gobierno de la Monarquía española del siglo XVIII.

Diez años más tarde, sale a la luz la monografía de Daniel Bermejo, objeto de esta reseña. Tiene en común con la citada de Guerrero que se ocupa también de las élites vascas y, en menor medida, de las navarras. Esas élites se

califican en el título del libro de «reformistas vascos». Por otra parte, la posición de hegemonía se sustituye por la de caída, y el sujeto pasivo de la misma es toda una «clase política». La comparación entre los títulos de estos dos libros puede tener relación con el espacio cronológico ocupado por ambos. El primero abarca toda la primera mitad del siglo XVIII, mientras que el segundo cubre el medio siglo que va de 1764 a 1814. Que Bermejo opte por la calificación de «reformistas vascos» no significa que hayan dejado de formar parte de determinadas redes sociales o de alcanzar la mayor hegemonía posible. Esos términos, presentes en el título de la monografía de Guerrero, se dan por supuestos en la de Bermejo. La diferencia más notable, ciertamente, está en que de un caso de hegemonía se pasa a otro de decadencia.

Todo ello está, por otra parte, explicado tanto en la introducción del maestro como en la del autor. El libro responde a los fines y objetivos planteados y a lo que se promete ofrecer al lector: una historia política e institucional basada en el conocimiento detallado de sus protagonistas (quiénes fueron, cómo actuaron), pero en relación a las conexiones que tenían entre sí y con el centro de la Monarquía.

II. EL MÉTODO RELACIONAL EN EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE UN AMPLIO NÚMERO DE BIOGRAFÍAS

Personas, cosas y acciones. Esta era la tripartición creada por el jurista Gayo para la ordenación de su manual de derecho romano. Los tres elementos de esta trilogía son propios de las investigaciones que lleva a cabo el grupo de la UPV dirigido por Imízcoz. La característica de atender a las personas, que es casi una marca de la casa, adquiere en este caso notabilísimas proporciones. Otra característica clara de la obra es haber optado por el estudio relacional de una institución y de sus miembros, con el fin de conseguir la demostración real de su razón de ser y funciones mediante la disección de sus trayectorias vitales. Este criterio metodológico es propio de la actividad investigadora desplegada por José María Imízcoz y sus discípulos. Se toma como punto de partida el acopio del mayor número de datos biográficos que se refieran tanto a la familia de origen y al contexto social y económico, como a la educación recibida y a la trayectoria seguida en el campo de que se trate (milicia, administración, Iglesia...). La segunda parte del método es la realmente importante como característica de este grupo investigador: la dinamización de las «fichas» conseguidas mediante la aplicación, diría que a modo de exigencia, de someter a aquéllas a entrar en conexión «relacional». Las biografías personales no son papeletas aisladas, sino que adquieren sentido en la medida en que se relacionan entre sí. La investigación pasará a ser no tanto de las trayectorias individuales como de las colectivas,

pero consideradas en la posibilidad de llegar a entender hasta qué punto tienen conexiones que dan sentido al plano individual por la constatación, probada debidamente, de que se formaron determinadas redes y agrupamientos, cuya lógica y sentido pasa a ser el objetivo de la investigación. Se sitúa este, en palabras de Imízcoz, en «explicar los procesos históricos de cambio desde la agencia de los actores que los producen efectivamente y no desde modelos deterministas o categorías analíticas ajenas a la observación».

III. EL BANCO DE PRUEBAS: LOS 24 PRIMEROS SOCIOS DE NÚMERO DE LA BASCONGADA

Al prologar el libro de Bermejo, Imízcoz empieza por citar a Álvaro Chaparro y el «descubrimiento», entre ambos, de las claras y numerosas vinculaciones entre las élites vascas más significadas y su condición de miembros de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País (en adelante «la Bascongada»). Pues bien, Bermejo da un paso en esta dirección: concentra toda su atención en los veinticuatro primeros socios de número de esta institución. Los vascos aquí considerados, siguiendo la línea de los que sirvieron al rey al menos desde los tiempos del canciller Ayala a fines del siglo XIV, no son en el libro solo los burócratas y administradores de la monarquía fieles y laboriosos, eficaces, aplicados y resolutivos, sino que se añadía su condición de ilustrados y miembros de la asociación vasca que los reunió. El libro se ocupa del ascenso en las carreras profesionales de este amplio grupo; el impacto que tuvo en todo ello la fundación de la Bascongada en 1764; el inicio de la tormenta que siguió a la bonanza, perceptible en el reinado de Carlos IV, en el que destaca el papel jugado por Godoy, que da paso, siguiente parte del libro, a una intensa ofensiva antiforal. Una manifestación de la misma es la que se muestra en todo el asunto de la llamada Zamacolada, estudiada monográficamente en el libro (pp. 243-307) claro prolegómeno de la decadencia y caída del nivel que había alcanzado toda esta parentela de ilustrados vascos. Los convulsos años 1804-1814, los que siguieron al final de Guerra antinapoleónica, sin olvidar la incursión y resistencia ante los convencionales franceses de 1794, fueron los vertiginosos acontecimientos cuya incidencia se explica detalladamente en el libro.

A lo largo de todo este proceso se fue tejiendo la red de ampliación del núcleo, las ramas del árbol. La posibilidad de aplicar constantemente el método relacional se convierte en inherente instrumento de análisis. Se demuestra en una afirmación muy ilustrativa: no se trata solo de parientes, sino de familias de parientes

A medida que avanza la investigación y su lectura, se va viendo que en los cientos de biografías o trayectorias vitales descritas a lo largo de la monografía,

aparecen una serie de constantes en numerosos casos: inclinación a la carrera militar; inicio de la misma en academias militares combinada con el Seminario de Vergara; participación en hechos bélicos y ascenso gracias a los méritos militares... De este modo, la dedicación a la milicia se convierte en una característica importante, casi central. Pero, además, se presenta como el punto de conexión más decisivo para el ascenso político y de titularidad de responsabilidades de gobierno. Estas 24 familias, con sus ramificaciones, toman la apariencia de una sociedad muy militarizada, destinada no a su intervención en la defensa del país sin salir de sus fronteras, como había sido tradicionalmente, sino para su participación en las empresas imperiales necesitadas de intervención militar, tanto terrestre como marina.

Los cargo y responsabilidades serían, en este sentido, recompensas, manifestaciones de la «gracia real». Se acentúa, por esta vía, la condición de dispensadora de gracias que se adjudica a la Corona, que premia los servicios militares de los abundantes miembros de la milicia de origen vasco y, más concretamente, miembros de la selecta asociación de caballeros azcoitianos.

¿Significa ello que no se tiene en cuenta la adscripción a la Bascongada o la conexión con otras facetas de la misma, como sus inquietudes culturales, de modernización, de preocupación por el futuro industrial e innovación agrícola, su influencia innovadora en las instituciones forales...? Se mencionan oportunamente en las páginas 100-105, pero en el resto del libro la atención a facetas de la pertenencia a una asociación de ilustrados progresistas hay que buscarla en citas puntuales que el autor va haciendo a lo largo de la monografía. Es posible que esta escasa atención a determinados caracteres de la Bascongada se deba a que se dan por supuestos y no tienen por qué ser repetidos o recordados. De hecho, el autor se remite al efecto a la obra de Jesús Astigarraga. No obstante, queda la impresión de que ha querido poner los caracteres de dedicación a la carrera militar como empeño principal de la vida de los sujetos estudiados, para sustentar y alimentar la tesis de que la época de bonanza se explica por la concentración de servicios militares de alto valor y la recompensa correspondiente.

Se recuerda en varias ocasiones que los miembros de la Bascongada eran propietarios rurales (de mayorazgos y caseríos en los que vivían los campesinos en régimen de aparcería o inquilinato de larga duración), pero también propietarios de ferrerías, muy abundantes en todo el país (en el siglo XVI podía haber 300 en Guipúzcoa y Vizcaya). Pero en este segundo caso, la mano de obra requería esfuerzo, dedicación, conocimientos técnicos y disciplina laboral intensa. El trabajo se regía por formas contractuales y garantías de cumplimiento de las obligaciones de ambas partes. Como destacara con acierto Caro Baroja, el ferrón era un hombre libre, no un siervo adscrito hereditariamente a un trabajo exento

de orgullo y dignidad por su ejercicio. No digamos si se trata de artesanos especializados en la fabricación de armas y objetos de cierto lujo. Entra en juego la incidencia de la Bascongada en ese espacio de vida y trabajo colectivo, en el que esos notables rurales (término más adecuado que el de «jauntxos» o señoritos) tuvieron en cuenta, como finalidad básica de su Asociación, la mejora de las condiciones de vida de ferrones y campesinos, mediante el cuidado de la búsqueda de innovaciones técnicas y de su aplicación a la actividad industrial y agrícola. Lo hicieron, sin duda, en provecho propio y para garantizar su posición, pero en parte esa actitud se debió a que comprendieron el valor y la utilidad de que las personas que quedaban en un nivel inferior se sintieran seguras y conformes, en líneas generales, con las instituciones y sus dirigentes, de modo que se asumía, en general, la superioridad de la elite, pero sin olvidar que se consideraba a esta obligada a cumplir con su función política y social.

Los juicios sobre estas cuestiones deben hacerse en términos comparativos. En la sociedad objeto de este estudio, la división estamental no tenía reflejo en el modo de representación política: las Juntas provinciales no eran estamentales, con presencia decisiva de los señores de vasallos, como en gran parte de España. Las situaciones de dependencia estaban atemperadas por un considerable grado de protección jurídica. Si estas consideraciones pueden llevar a una apología del igualitarismo, debe tenerse en cuenta que el elogio del mismo no es, contrariamente a lo que afirma el autor (p. 96), una aportación novedosa del nacionalismo vasco. Si nos remontamos una centena y media de años, o sea, antes de Sabino Arana, era muy común la aceptación acrítica de que los vascos del pasado habían conseguido un estatus generalizado de igualdad, como se refleja, por ejemplo, en el historiador y cronista bilbaíno, el mejor conocedor, en mi opinión, de la historia de Vizcaya. Decía este autor, Fidel de Sagarmínaga, a la altura de 1870, que «... los vizcaínos tenían las ideas generales de su siglo; en lo que se diferenciaban notablemente de otros pueblos, es en que entre ellos era desconocida la distinción entre clases y estados, con arreglo a sus leyes; y las libertades y exenciones eran su derecho común, equivalente a privilegio con relación a los pueblos donde había distinción de clases y estados». Pues bien, tampoco Sagarmínaga era el creador de esta concepción: basta el análisis de las primeras leyes del Fuero de Bizakaia aportado por el licenciado Andrés de Poza a fines del siglo XVI.

IV. EL PODER BLANDO EN EL PLANO LOCAL, VISTO POR EL PROPIO CONDE DE PEÑAFLORENDA, Y EL PATRONAZGO

El autor define muy bien el estado de cosas: ejercicio de un poder blando, paternalista. Creo que es difícil de superar la recreación de este concepto que la

que el Conde de Peñafloreda en persona nos transmite a través de una obra de teatro de la que fue autor de la letra y de la abundante música y canto: *El borracho burlado*. Me permito salir del contenido del libro para un excursus bien ilustrativo. El protagonista es Txanton Garrote, un bebedor infatigable y poco amigo del trabajo. Es un artesano, zapatero, que no cumple con los encargos porque pasa el día, o los días, en la taberna. Para que salga de esa situación se crea un equívoco: que pueda por un día considerarse noble caballero. Txanton tiene su taller y tienda en la planta baja de un palacio, que bien podría ser el de Insausti. Por un día puede subir a la planta noble, mejor dicho, es subido, aprovechando que está profundamente dormido, sumido en vapores etílicos, por los criados del señor y amo de la casa, ausente por unos días. Despierta vestido de noble de alcurnia rodeado de criados que le ofrecen sus servicios y le tratan como amo. Cuando sale de ese sueño, que por un momento había sido real, promete hacer el esfuerzo de una regeneración, ciertamente volviendo a la planta baja. Pero este Txanton Garrote no representaba a la generalidad de los artesanos, sino que era una excepción. Aparece en la obra como el contramodelo, el que pierde su dignidad, aunque, en el obligado final feliz, la recupera.

Una lectura que se limite a lo sustancial y sobresaliente del libro, a las tesis principales defendidas, puede conducir a la conclusión de que se trata de una sociedad que vive de las rentas de los mayorazgos y propiedades y busca ante todo su colocación en puestos de la milicia y el gobierno al nivel más alto posible. El mecanismo de relación que el autor toma como clave para la comprensión del funcionamiento del conjunto de esta sociedad con los órganos centrales de gobierno, es el de patrono – cliente. Creo que va bien encaminado, pues si se busca una explicación de conjunto dada por los que la dieron desde su posición de consultores e intérpretes máximos de la relación política y jurídica de las tierras vascas con la Monarquía en edad moderna, la exposición más clara y pertinente es la que atiende al criterio de que la fórmula principal y más valiosa fue la del patronato. La obra que más directamente enfocó la cuestión, para el caso de Bizkaia, pero extensible a los otros dos territorios, el *Escudo de la más constante fe y lealtad*, se inclina claramente por esta tesis, aunque haya que buscarla y deducirla del conjunto del texto.

Ahora bien, en el caso analizado en el libro y, en general, en el País Vasco de la época, ¿el patrono se inclina por favorecer este clientelazgo por el servicio militar que le proporciona o por otros motivos, o bien diferentes o bien añadidos y complementarios? Por ejemplo, la Real Compañía de Caracas, ¿es una concesión o recompensa regia a los guipuzcoanos por sus servicios militares o es una operación que la Monarquía considera rentable porque los comerciantes guipuzcoanos la van a saber aprovechar como expertos en la materia en beneficio de ellos mismos, pero también de la Monarquía? La prosperidad y prestigio del

Consulado de Bilbao, ¿es deudora exclusivamente del favor regio o debe más a la valía y sentido de la oportunidad de los mercaderes de la Villa, reconocida por los órganos rectores, ciertamente no exentos de conexiones con los beneficiarios de la relación? La respuesta de Bermejo termina siendo que los reformistas vascos y la Monarquía proporcionan una suma positiva, basada en una doble entente y en los provechos mutuos obtenidos en esa relación de patrono-cliente, pero en la que el segundo no es mero sujeto pasivo.

V. DE PARIENTES A FAMILIAS Y FAMILIAS DE PARIENTES

El criterio de la centralidad de la familia aparece con claridad: los titulares del linaje o, simplemente, de la casa, cuidan su continuidad a través de uno de sus miembros, de modo que los demás quedan libres para desarrollar su propia vía, si bien mantendrán los vínculos con la casa de origen.

Se asocia esta visión de la cuestión a las familias más importantes, las que ocupan el centro de atención de la investigación, pero cabe señalar que las familias más modestas, e incluso las directamente pobres, seguían la misma pauta. El motivo compartido era el de la concentración de la propiedad y riqueza en un sujeto, de modo que se pudiera mantener como referencia y punto de conexión con los que salían fuera del núcleo central. No se les cerraba la puerta para el retorno, tanto si era tras haber conseguido el éxito o tras haber fracasado en su intento. Se trata de colocar a los sujetos brillantes y añadir a otros a su remolque (Imízcoz). A los fracasados se les ofrece el rescate familiar.

Este *modus operandi* explica, como bien señala el autor, que las relaciones familiares que entran en juego no son solo las de padres-hijos, sino que tanto o más valor tiene la existente entre tíos y sobrinos. Los primeros, segundones salidos al exterior de la familia y de la localidad de origen, llaman a los sobrinos, que comparten esas características con los tíos. Se genera una curiosa complicidad entre segundones, dotada, sin embargo, de sentido y lógica.

VI. ESPACIOS DE SOCIABILIDAD, ESPACIOS DE PODER

Para la ubicación metodológica del libro, el autor acude, en mi opinión acertadamente, a la tesis de Gloria Fuertes sobre la forma en que estos espacios de sociabilidad se convirtieron en espacios de poder, a través en este caso de la estrategia de formar redes de familias emparentadas. Ahora bien, cabe plantear la siguiente pregunta: ¿se trata de mecanismos específicos y diferenciables para nuestro caso o son más generales e incluso universales? Si se forman élites, será inevitable que se busque la cohesión, y nada más lógico que empezar por

la familia. Si se puede avanzar sin salir de ella será también lógico que se aproveche esa posibilidad al máximo, con un amplio territorio de expansión por vía de uniones y alianzas con otras familias que, a su vez, reproducen el mismo esquema. En toda Europa queda constancia clara de la importancia de situarse bien en la Corte. Uno de los factores es la existencia de diputados o agentes en la Corte, junto con el Seminario de Nobles de Madrid y, cómo no, la Congregación de San Ignacio, otro importante espacio de sociabilidad que no queda en la mera práctica religiosa, sino que sirve de base precisamente a la cohesión social y vehículo de ejercicio de la influencia, como ha quedado de manifiesto en los trabajos de Alberto Angulo.

Bermejo desarrolla estas premisas a través de una muy numerosa casuística, perfectamente ordenada y expuesta en cuadros, tablas y códigos QR. Es particularmente valiosa la incorporación de esta técnica, que en mi caso veo por primera vez. Se proporciona así muy rica información que no ocupa más páginas que las necesarias para que se puedan insertar en el papel los datos básicos.

Como punto de arranque del ascenso social de este grupo, el autor coincide con los que han atendido al impacto de la Guerra de Sucesión. España perdió Europa, como se ha dicho con acierto, y la nueva dinastía, como consecuencia de la guerra, apartó a los sectores que habían estado en contra suya, especialmente en los reinos de la Corona de Aragón. Pero algunos de los que le habían sido fieles emparentaron con familias vascas, como los Salazar con los Bellet.

Esta guerra propició también el enriquecimiento de quienes supieron actuar como asentistas en la zona de frontera arancelaria que era el País Vasco, con los puertos secos de Vitoria, Orduña y Valmaseda. También jugó en esa línea el ejercicio de puestos militares directos, que hizo posible que un Gaztañeta comprara compañías del ejército, amén de la intervención en puntos militares muy activos (incluso fuera del País, como en la gobernación militar de Valencia) o en la Fábrica de armas de Placencia. Se propicia así el ascenso de varias familias pertenecientes al sector de los socios fundadores de la Bascongada. Los Urbina, en dos generaciones, ascienden al nivel de los Mazarredo-Gortázar. Familias en ascenso, pertenecientes al sector de los socios fundadores, fueron los Olaso, Berroeta, Unceta, Mugartegui... unidos al núcleo Munibe-Idiákez. Se añaden los Altuna, Narros, Olaeta y Mundaca. No funcionan sin relación entre sí, sino como vasos comunicantes. Todo ello en la época dorada del disfrute de la gracia real. El autor proporciona detalladamente el perfil de las carreras de estos 24 socios de número, con la profusión de cuadros a la que he aludido, en el que destaca el de la p. 120, que abarca cuatro generaciones de los Esquivel y Álava, gobernadores de la Aduana Cantabria.

VII. LA SEGUNDA PARTE SE PRESENTA COMO LA TORMENTA QUE SUCEDE A LA BONANZA

La fase de «crisis de la monarquía y comienzo del desclasamiento de una clase política», estuvo muy ligada a otro vuelco geopolítico y de cambio de la planta de España. Si a principios del siglo XVIII España perdió Europa, en apenas dos décadas iniciales del siglo XIX perdió América. España se convirtió, como bien dice el autor, en un imperio agónico en busca de supervivencia. En los años precedentes se vivirá la época dorada del nepotismo ministerial, la de los amigos vascos de Godoy.

La entrada de las tropas de los convencionales franceses dio lugar a múltiples reacciones, en diversas direcciones. Está muy bien explicada en el libro una de ellas: el Motín de Elorrio, de diciembre de 1794. El pueblo pidió cuentas a la élite militar y política por no responder a los convencionales y tomó la delantera. Son muestras de una creciente separación entre élite y sectores populares, seguramente en forma e intensidad que no se habían dado antes. En el siglo XVIII hubo también matxinadas, como las de 1718 y 1766. Cabe preguntarse si se pueden considerar abundantes o entran en el número de las posibles y difíciles de evitar.

Faceta interesante de este tiempo de cambios e incidentes vertiginosos, especialmente desde el punto de vista militar, es la de los afrancesados. Su identificación y evolución se recogen muy bien y se refleja el estado de opinión que generaron, cercana, en líneas generales, al desprecio. La conclusión de Bermejo es clara: a pesar de su enciclopedismo, estos notables fueron fieles a los reyes de España.

En el capítulo 6º, que describe el descenso del nivel de la élite imperial al de los patricios locales, se observa el impacto que tuvo en este desenlace el cierre en el espacio peninsular de quienes se habían movido en el imperial americano. Esta parte final del libro es especialmente interesante, pues estudia las evoluciones de casi cada familia de los fundadores, siguiendo la estela de su intervención en los conflictos que les afectaron en el convulso periodo al que hemos hecho referencia: guerra de la Convención, entreguerra, Independencia, Cádiz, Fernando VII, primer liberalismo y primera guerra carlista.

La conclusión es clara: descenso y claro declive en muchos casos, mediocridad en otros y solo algunas excepciones de familias que se mantuvieron en elevado nivel. Todos los casos estén bien documentados. Es más, si el esqueleto de la obra se basa en el estudio de dos docenas de familias que estuvieron en la fase fundacional de la Bascongada, la corriente de ascenso y buena situación de la primera fase derivó a otra de declive, que se manifiesta de forma muy concreta en 16 familias. Cabe especificar cuáles son, porque de este modo puedo resumir

en un párrafo la casuística desarrollada en decenas de páginas por el autor, pues esas familias son analizadas de forma directa, pero también por la colateral de matrimonios y herencias. Veamos, pues, la nómina que al autor proporciona, a modo de desenlace, en la p. 362. Repasa las familias nucleares: Munibe-Idiáquez, Moyúa, Eguía, Aguirre, Corral, Barrenechea, Mata Linares, Urbina, Salazar, Altuna, Mugártegui, Olaso, Olaeta, Barroeta, Unceta y Samaniego. Pues bien, casi todas cayeron en el declive. Solo los Moyúa y Mugártegui, aclara Bermejo, salieron del paso gracias a estar emparentados con los Mazarredo.

A modo de conclusión, diría que es difícil evitar que el libro deje la impresión de que los estratos medio y alto de la sociedad vasca del cambio de siglo y primeras décadas del XIX estuvieron muy militarizados. Ciertamente al servicio de España, una España que sufrió un auténtico descalabro. La caída que preside el título del libro lo fue de todo el país. Las repercusiones en el vasco fueron muy intensas. El autor lo demuestra fehacientemente.

La época de bonanza permite comprobar que muchas de estas personas se colocaron bien en los cargos de la Administración. Ahora bien, si se analizan las cotas más altas logradas ¿cuáles son y a cuántos se les puede considerar haberlas alcanzado? La cosecha de puestos y cargos fue abundante, pero no proporcional en la ocupación de los estratos más elevados, como el fiscal o consejero de Castilla. El seguimiento detallado de las carreras permite asegurar que, en realidad, los puestos que realmente interesaban a esta elite eran las alcaldías y la Diputación, concretamente el cargo de diputado general. Este dato es importante, pues permite valorar las posiciones conseguidas en la Corte más bien como auxiliares y como medios para la posesión y conservación de los puestos locales. Se ve muy bien en el análisis de los casos de los socios fundadores situados en el núcleo de esa iniciativa: en las carreras de los Munibe, Narros, Barroeta y Moyúa se repite en todos ellos el haber sido alcaldes y diputados generales.

El libro no termina aquí, como podría haber sido, pues el autor ha tenido el acierto de exponer, con un estilo diferente, a modo de epílogo, qué fue de los protagonistas de esta historia en el periodo de las guerras carlistas y los cambios que estas trajeron consigo. La explicación descriptiva de los pasos dados por los fueristas liberales que, en cierto modo, recogieron el testigo de sus predecesores ilustrados vinculados al reformismo borbónica en la vía Bascongada, resulta muy ilustrativa. En este caso destaca la presencia de los próceres alaveses, estudiados también por Juan Vidal-Abarca, Federico Verástegui y, diría que, sobre todo, por Alfonso Otazu, fallecido recientemente. Aprovecho para recordarle con admiración y afecto. Bermejo conecta muy bien con estos autores para ofrecer datos muy significativos de la evolución y ubicación de los Ortés de Velasco, Álava, Esquivel y, cómo no, los Otazu, con la figura destacable de Fausto de

Otazu. Los entrecruces y variaciones que se dieron entre estas familias son detalladamente descritos.

La dicotomía fuero-revolución uniformista era difícil de plantear a largo plazo y con todas sus consecuencias, de modo que los «jacobinos», sobre todo cuando llegaron al poder, se adaptaron bien a lo que resultaba válido y práctico del régimen foral, y los más tradicionalistas acertaron a aceptar las reformas que, en el plano nacional, terminaron implantando los sectores moderados, como se vio en las reformas de 1844. En definitiva, como dice el autor, las aguas volvieron a su cauce, prevaleció un liberalismo templado y hubo una cierta recuperación de posiciones por parte de los que sufrieron la «caída» descrita en el capítulo sexto del libro. En suma, los cambios y variaciones se acompañaron a una amplia y mantenida tendencia hacia el peso y ubicación de las estructuras sociales, políticas y económicas que se reflejan, siguiendo al autor, en la trayectoria general de la Bascongada, es decir, de sus miembros, incluyendo el periodo de recuperación del régimen foral de mediados del siglo XIX. En la segunda mitad del mismo, sobre todo en el último tercio, surgió un factor que iba a alterar totalmente el panorama: la industrialización, que modificó sustancialmente la explotación minera junto con las innovaciones en la producción industrial; las finanzas, los grandes bancos de sede vizcaína; la inmigración masiva y el cambio radical demográfico... En este proceso entraron nuevos protagonistas, y los que ya estaban tuvieron que adaptarse en la medida en que pudieron, de modo que se produjo una nueva fase de decadencia.

Se cuenta del irrepentible Sir Winston Churchill que, en cierta ocasión, a la pregunta de qué opinaba de los franceses contestó: no sé qué decirle, no los conozco a todos. Como estudioso de instituciones públicas, me alinee claramente en el bando de los «curiosos»: cuanto más miembros de la institución se llegue a conocer, mejor. Y cuanto con mayor detalle y profundidad llegue en ese conocimiento, mejor todavía. En una serie de reseñas que me tocó hacer sobre diccionarios biográficos de diputados y miembros de la Administración del País Vasco (*Anuario de Historia del Derecho Español*, 1996, pp. 1127-1129), llegaba a considerar su valor e importancia con el argumento de que todo lo que se pudiera decir de una institución en el plano del estudio puramente jurídico, normativo, funcional... quedaba más completo si se le aplicaba lo que llamaba en esa ocasión «la prueba del nueve»: lo que lleguemos a saber de las personas que ocuparon cargos institucionales para completar la actividad y funciones de la institución, debe ser «probado» por sus conductas, su dedicación, su *curriculum*. La suma ordenada de las biografías de los ocupantes de los puestos de una institución debe guardar una relación de lógica, proporción y, a poder ser, equivalencia con la historia de la institución que pretendemos construir.

Este objetivo, esta «prueba del nueve» la proporciona espléndidamente Bermejo en su libro. La larguísima nómina de personas que domina y maneja a la perfección, en función de la familia a la que pertenecían y de las relaciones entre ellas, proporciona un retrato vivo y dinámico de una significativa parte de la élite vasca del periodo estudiado, en la que el dato de su pertenencia al núcleo inicial de una sociedad peculiar, la Bascongada, dota, a su vez, de gran personalidad a la monografía. Quizá no se pueda llegar a decir que «están todos los que son» miembros de la rectoría del País, pero sí que lo son todos los que están. El autor consigue dotar de realismo y fuerza argumentativa a su tesis (doctoral y de defensa de una idea coherente) y lo hace con una ordenación de la materia atractiva y no exenta de originalidad. Su prosa cuidada y elegante denota que tiene tras de sí una notable abundancia de lecturas, tanto de los clásicos como de la bibliografía que domina perfectamente. Sin duda constituye todo ello una base muy firme para la progresión que a buen seguro tendrá esta obra y la dedicación de su autor a la investigación que ha culminado en este libro, cuyo epílogo tienen todo el tono de un «*to be continued*».

Jon ARRIETA ALBERDI
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

AYERBE IRIBAR, M^a. Rosa, *Derecho municipal guipuzcoano: ordenanzas, reglamentos y autos de buen gobierno (1310-1950)*. Donostia-San Sebastián: Fundación Iura Vasconiae-Iura Vasconiae Fundazioa, 2019, 5 volúmenes, vol. 1, 1130 Pp.; vol. 2, 982 pp.; vol. 3., 1112 pp.; vol. 4., 1050 pp.; vol. 5, 1072 pp. ISBN: 978-84-09-14447-1.

Aparte de meritorios trabajos publicados por historiadores locales, el estudio y atención de la historiografía por las Ordenanzas municipales arranca en los años ochenta del siglo pasado. A partir de ese momento se ha destacado la importancia de estos textos como fuente del derecho de Época Moderna y aun de la Contemporánea. Es bien sabido que fue el profesor Ladero Quesada uno de los precursores de este interés, en 1983¹, un interés que vino a ratificar en 1998, al afirmar que el estudio de las ordenanzas en la Corona de Castilla es «un buen indicador de las relaciones y del peso respectivo de los núcleos de poder constituidos en el llamado Estado Moderno por la monarquía, por los municipios y por los titulares de la jurisdicción señorial»².

Efectivamente, su valor reside no sólo en cuanto son textos jurídicos que se integran como una fuente más en el ordenamiento legislativo; además, aportan datos relevantes para el conocimiento de la vida local, cuya regulación, con base en la costumbre del lugar, nos da idea del derecho vivido en esas comunidades vecinales desde tiempos inmemoriales. Del mismo modo aportan información para el estudio de las conexiones del poder político local en sus relaciones con las distintas instancias de la administración, además de suministrar cumplido conocimiento sobre la organización y gobierno del concejo, sobre aprovechamiento de los bienes comunes, y explotación de los bienes de propios; sobre abastecimientos y mercados, comercio, y actividad artesanal e industrial, etc. Todo un amplio conjunto de atribuciones que justifican la competencia del órgano municipal para el mejor gobierno de la entidad local y de sus vecinos.

No en vano y consciente de este interés que despierta en la historiografía el estudio de las Ordenanzas, la profesora Ayerbe Iribar ha dedicado una parte importante de su ya considerable producción científica al estudio de esta fuente local, incluso antes de dar a la imprenta los extensos volúmenes que hoy son objeto de nuestra atención. Entre sus trabajos anteriores sobre ordenanzas muni-

¹ Junto a Isabel GALÁN, en Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII al XVIII), *Revista de Estudios de la Vida Local*, 217 (1983), pp. 85-108.

² LADERO QUESADA, M. A., Las ordenanzas locales. Siglos XIII-XVIII, *En la España Medieval*, 21 (1998), pp. 293-337, por la cita p. 305.

cipales deben destacarse, referidos a los tres territorios vascos: las Ordenanzas municipales de Anzuola y su normativa electoral (s. XVI-XIX) (2020); Ordenanzas municipales de Zarauz y el conflicto generado por su incumplimiento en 1652 (2019); Ordenanzas municipales de «buen gobierno del lugar de Arriaga» (Álava, 1631) (2017); Ordenanzas ilustradas de la villa de Elgóibar (1751) (2015); Ordenanzas municipales de la villa alavesa de Laguardia (1577-1578) (2011); Ordenanzas municipales de la villa de Zaldondo, Álava (1760-1778); Derecho y gobierno municipal del Valle y Tierra de Ayala, sus ordenanzas municipales (1510, 1527, y 1750) (2007); Ordenanzas municipales de San Sebastián de 1489: edición crítica (2006); El gobierno del Valle de Léniz: sus primeras Ordenanzas municipales (1495) (2006); Ordenanzas municipales de Oñate: estudio y transcripción (1470-1478) (1986); Ordenanzas municipales de Hernani (1542): estudio y transcripción (1982). A ellos habría que añadir otros estudios sobre ordenanzas de comunidades de montes, o sobre la Cofradía de Mareantes de San Pedro, ofreciendo así una imagen amplia y completa sobre el estudio de estas fuentes del derecho referidas a distintos ámbitos e instituciones.

A todos estos trabajos se agrega ahora la publicación monográfica de un cuerpo completo de Ordenanzas municipales guipuzcoanas que constituye el objeto de la presente reseña; se trata de un trabajo ingente, inconmensurable, que dice mucho de la paciencia, constancia y laboriosidad de quien emprende tamaña tarea y es capaz de llevarla a feliz término, tras años de trabajo en los archivos, y tras muchas horas dedicadas a la transcripción documental. Pero en nada puede sorprendernos la profesora Ayerbe, al dar a la imprenta un trabajo de la envergadura del presente, acostumbrada como está a empresas complejas y casi imposibles; baste recordar la edición de las *Actas de las Juntas y Diputaciones de Guipúzcoa (1550-1700)*, que a día de hoy y bajo su dirección alcanza ya el volumen número 36 de la colección.

Pues bien, gracias a su nueva publicación hoy conocemos de modo más amplio y completo los entresijos del derecho municipal guipuzcoano, completando y ampliando así la labor realizada, con no menos rigor y como referente de posteriores trabajos, por la profesora Lourdes Soria (1992)³. La publicación recoge todas las Ordenanzas guipuzcoanas que la autora ha sido capaz de localizar en los archivos de dentro y fuera de Guipúzcoa⁴; son un total de seiscientos y veinticinco documentos, en su inmensa mayoría aun inéditos, que comprenden desde los textos más antiguos de época medieval (las Ordenanzas de San Sebastián de 1310), hasta los más recientes de 1950, estando representadas noventa

³ SORIA SESÉ, L., *El Derecho municipal guipuzcoano (Categorías normativas y comportamientos sociales)*, Oñati: IVAP, 1992.

entidades de población de la actual Guipúzcoa. La publicación de ordenanzas que corresponden a épocas tan distintas, y de contenidos tan diferentes, permite apreciar el grado de evolución de estas fuentes de derecho local a lo largo de los siglos, con expresión también de la profunda transformación experimentada por la entidad local encargada de su creación, ya sea el concejo, el regimiento, o el ayuntamiento, como consecuencia del paulatino y creciente intervencionismo de la Corona en la vida municipal, que alcanzó su punto más álgido a partir, principalmente, de la segunda mitad del siglo XVIII con la creación de los síndicos personeros y diputados del común, en el contexto de las reformas borbónicas introducidas en el régimen municipal.

Su publicación en cinco extensos volúmenes aparece introducida, en el primero de los tomos, por un prólogo del Diputado General de Gipuzkoa y por una introducción de la autora, completa y didáctica, que lleva por título *El derecho ordenancista de los municipios guipuzcoanos (1310-1950)*. Se trata de un estudio preliminar riguroso que a modo introductorio permite situar en su contexto la labor desplegada por los concejos a lo largo de los siglos para dotarse de un derecho local propio. En él incluye referencias al estado de la doctrina que se ha ocupado de su estudio, y a los avatares legislativos que regulan su proceso de creación; el papel de las Ordenanzas respecto de otras fuentes de derecho local, y su encaje como una fuente legal más del ordenamiento jurídico en la jerarquía normativa. Acompaña la obra una relación bibliográfica con las publicaciones básicas, que resulta útil para introducir el tema; los índices que acompañan la publicación facilitan la rápida consulta de los documentos atendiendo al orden de los documentos y a su relación onomástica.

El corpus documental que incluye a continuación, a lo largo de los cinco volúmenes de la obra, se refiere principalmente a las Ordenanzas municipales de los distintos concejos guipuzcoanos; pero incluye también algunos decretos registrados en las actas capitulares de los libros de concejo; y reglamentos y autos de buen gobierno nacidos de la potestad de gobierno del alcalde o corregidor, con particular referencia a la labor de un delegado regio, Don Pedro Cano y Mucientes, que a mediados del siglo XVIII dejó su impronta intervencionista en el régimen de fiscalidad del municipalismo guipuzcoano. Con esta amplia documentación ofrece la autora una visión global de la forma de vida y del régimen de gobierno de estas entidades de población en un dilatado espacio de tiempo,

⁴ Recientemente Cadiñanos Bardeci ha publicado un interesante estudio con noticia de una parte de las Ordenanzas municipales que ha localizado entre los fondos del *Archivo Histórico Nacional*, con referencias puntuales a ordenanzas guipuzcoanas. CADIÑANOS BARDECI, I., Ordenanzas municipales y gremiales de España en la documentación del *Archivo Histórico Nacional*, *Cuadernos de Historia del Derecho*, XXIV (2017), pp. 253-410.

que alcanza al mismo siglo XIX, con la referencia a la *Ordenanza Municipal de Guipúzcoa* elaborada por la Junta General reunida en Motrico en 1871, a modo de réplica de la estatal Ley municipal de 1870, en un intento de preservar la singularidad institucional de Guipúzcoa.

La doctora Ayerbe Iribar merece todo reconocimiento por la labor desempeñada. Los trabajos de archivo y de transcripción documental no siempre gozan del reconocimiento académico que merecen, cuando exigen una generosa y paciente dedicación y una técnica y metodología sólo a disposición del especialista y al servicio de la investigación. Por ello, nuestra felicitación más merecida a la autora, a quien se le anima, si las fuerzas le acompañan, a que continúe esta ejemplar labor en los territorios de Vizcaya y Álava, completando así una aportación ciertamente meritoria para el mejor conocimiento del derecho local vasco. La felicitación ha de extenderse a las instituciones que han comprometido su apoyo para que la edición, cuidada al extremo, haya salido a la luz para ampliar nuestros conocimientos sobre esta fuente del derecho guipuzcoano, con un particular reconocimiento a la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia (*FEDHAV*), por la labor de investigación y divulgación del derecho de los territorios vascos.

Este esfuerzo desplegado por la autora podría servir de modelo y referencia para aquellos otros territorios que cuentan con un gran número de ordenanzas aún inéditas en los archivos locales y nacionales. De este modo, con publicaciones de la entidad de la que reseñamos, seríamos capaces de comprender mejor las relaciones de poder entre las distintas instancias políticas en el Antiguo Régimen, contribuyendo así a un mejor conocimiento de nuestra historia institucional y política.

Juan BARÓ PAZOS
Universidad de Cantabria

INTXAUSTEGI JAUREGUI, Nere Jone, *Escribanos y escribanías en el Señorío de Vizcaya durante la Edad Moderna*, Madrid: Marcial Pons, 2021. 301pp. ISBN: 978-84-1381-303-5.

En la primera mitad del siglo XII y de forma paralela a los trabajos que se llevaban a cabo en la universidad de Bolonia, para la reconstrucción y estudio del antiguo derecho romano-justiniano, surgió el deseo de renovación del derecho documental tradicional, cuya práctica ejercían escribanos con escasa o nula formación jurídica, aunque capaces de componer sin demasiadas dificultades contratos, testamentos y otros documentos corrientes. Pero los escribanos no eran fedatarios públicos, por lo que la aposición de su firma y signo propio no confería valor jurídico al documento, sino la presencia de los testigos firmantes del documento. Para resolver este problema, los juristas boloñeses también trabajaron en la creación de un nuevo notariado, proceso que culminó en la primera mitad del siglo XIII.

Aunque conocemos testimonios anteriores, se considera a Raniero de Perugia, profesor «*artis notariae*» en Bolonia, motor de la notarialística moderna, en base a su obra titulada «*Ars Notariae*», redactada en torno a 1224-34 y que en esencia es un buen formulario notarial, que dicho autor ordenó por vez primera estableciendo una triple partición de la materia propia del oficio: «*primo de contractibus, secundo de iudiciis, tertio de voluntatibus ultimis*», división que se mantuvo inalterable hasta el siglo XIX.

En torno a 1242 el notario Salatiele publicó otro «*Ars Notariae*», con su propio formulario, aunque en las primeras páginas de la obra y recogiendo la doctrina anterior, definió la figura del nuevo notario del modo siguiente: «*Est autem notarius seu tabellio quedam persona publicum officium gerens, ad cuius fidem hodie publice decurritur ut scribat, et ad perhennem memoriam in publicam formam reducat ea que ab hominibus fiunt...*». El carácter de persona pública del notario no nace con Salatiele, pero sus palabras son determinantes en el desarrollo del nuevo oficio.

También se apunta en estas páginas, que el notario debía ser un hombre libre, de mente sana y buena fama, y sobre todo que tuviera «*plenam notitiam artis notarie sive tabellionatus*», lo cual no obligaba a tener estudios universitarios en Derecho, algo imposible en aquellos momentos, pero sí a aprender el oficio practicando durante el tiempo necesario en la escribanía de un profesional en ejercicio. Los notarios no podían serlo «*proprio motu et libera voluntate*», sino que solo podían ser nombrados por un «*princeps*» entendido en nuestro caso como el rey, o el conde, o por otras personas con capacidad para conceder tal honor, como era el caso en muchos concejos municipales.

Además, estaban obligados a redactar cualquier documento de manera rigurosa, con el fin de plasmar adecuadamente las sutilezas del derecho. El lenguaje debía ser claro y al final debían indicar el año, mes, día y lugar de la autorización. Del mismo modo debía figurar el nombre del notario «de quo dubitare non possit» al que acompañaba su «proprio signo», aspecto que conviene destacar, porque el «signum» notarial es el único elemento que identifica y distingue a un notario del resto de profesionales de su entorno. Cualquier documento notarial debía ser lícito, pues en caso contrario el notario podía ser duramente sancionado.

Hacia 1255 el notario boloñés Rolandino Passeggeri finalizó la redacción de una nueva «Summa Artis Notariae», que tuvo enorme éxito hasta bien entrado el siglo XVII. Como es natural, recoge todos los postulados de sus predecesores, así como un nuevo formulario documental muy completo; pero nos interesa especialmente la parte de la obra titulada «Tractatus notularum», que reguló el funcionamiento de la profesión hasta el siglo XIX. Son especialmente importantes los capítulos primero: «Quid sit notaria et unde dicatur» y el titulado: «De officio tabellionatus».

Rolandino define al notario como «persona privilegiata ad negotium hominum conscribenda», comenta sobre la edad mínima de acceso a la profesión y, con respecto a los requisitos, los resume en cuatro apartados: presentación ante el tribunal, examen, juramento e investidura. Es especialmente importante el texto relativo a los exámenes, que debían constar de tres partes: dominio de la lengua y la gramática tanto en latín como en romance, buena letra y sin errores ortográficos, y dominio en la redacción de todo tipo de documentos, muchos de los cuales habían de memorizar los candidatos a ese fin.

En la Corona de Aragón este nuevo notariado italiano se introdujo con rapidez en tierras catalanas desde las primeras décadas del siglo XIII, por impulso de la Cancillería Real aragonesa y la denominación «notarius» es muy frecuente entre profesionales de los diferentes condados catalanes de la época, aunque su regulación en el derecho general catalán se produce desde comienzos del siglo XIV. En el reino de Valencia se implantó directamente la figura del notario tras la promulgación de los Fueros de Valencia, hecho ocurrido entre octubre y noviembre de 1238, cuya rúbrica «De notariis» ya recoge algunos de los principios de la nueva notarialística italiana. El asunto fue un tanto distinto en Aragón, en donde los Fueros de 1247 redactados por la Cancillería Real dicen muy poco de esta cuestión, al estar compuestos a partir del derecho preexistente en el reino; pero en cambio los apartados 39 a 44 del Vidal Mayor, texto sin valor legal alguno pero muy consultado por los juristas hasta el siglo XVI, amplían y explican la rúbrica «De fide instrumentorum» de dichos fueros, y el apartado 45 «De reparatione instrumentorum», parecen indicar que en cuanto a la fidelidad

y la reparación de documentos se están incorporando algunos principios de la notarialística italiana, si bien el notariado aragonés tuvo una evolución más lenta que el valenciano.

Por lo que a la corona castellana se refiere, cierto es que durante el reinado de Alfonso X las obras de la notarialística italiana fueron bien conocidas por los juristas de la corte, e influyeron en la redacción de obras como *El Espéculo* y *Las Siete Partidas*, que en ambos casos contienen extensas rúbricas inspiradas en *Salatiele* y *Rolandino*. Sin embargo, respecto del primero es más que dudosa su consulta y uso entre los juristas de la época y, por lo que se refiere a las *Partidas*, acabadas en torno a 1263-64, por su perfección y carácter enciclopédico fueron muy consultadas y estudiadas, sin bien no tenían valor legal alguno y únicamente supletorio desde mediados del siglo XIV, lo que no fue obstáculo para que el notariado italiano fuera introduciéndose lentamente en Castilla, y la regulación del oficio, cuando era necesario hacerlo, se puso de manifiesto mediante privilegios reales o resoluciones de Cortes, como en los demás reinos peninsulares. En Castilla, sin embargo, no triunfó la denominación de notario, sino que desde la redacción de los textos alfonsinos y hasta el siglo XIX se mantuvo la antigua de escribano, aunque con formas y contenidos totalmente distintos a los del oficio en época anterior a la recepción italiana.

La historia del notariado español entre los siglos XIII y XIX, ha sido objeto de relativa atención entre los historiadores del derecho en las últimas décadas, tal vez por la enorme cantidad y dispersión de las fuentes documentales llegadas a nuestros días, así como por la diversidad de los modos de aplicación del oficio en los reinos peninsulares. Es una circunstancia que llama poderosamente la atención, pues la incidencia del notariado en la sociedad de cualquier época ha sido y es tan extraordinaria que merecería un mayor interés por parte de nuestro colectivo, pues a fecha de hoy seguimos teniendo enormes vacíos que solo pueden salvarse con trabajos como el que ahora nos ocupa.

Ese es el primer mérito de la profesora Nere Jone Intxaustegi Jauregui, autora de este importante estudio sobre escribanos y escribanías en el Señorío de Vizcaya durante la Edad Moderna, derivado directamente de su tesis doctoral en Derecho, quien no temió enfrentarse a una abrumadora documentación de archivo, ni a las dificultades que supone tener que analizar extensas series de protocolos notariales guardados en los archivos de Vizcaya, así como otras fuentes complementarias conservadas en varios archivos generales de la corona castellana; pues cada día que pasa es mayor el temor de los investigadores de nuestra disciplina a enfrentarse a la lectura de documentos anteriores al siglo XVIII, por las dificultades que ello supone, al estar escritos con letra que requiere de una larga práctica en paleografía que no todo el mundo está dispuesto a asumir, o no le es posible hacerlo, sobre todo si la documentación está en latín, cosa que

requiere de esfuerzos adicionales que ralentizarían mucho más los ritmos que marcan las autoridades académicas a los investigadores universitarios.

Así pues, un trabajo como el presente, que tiene una finalidad bien concreta, pone orden en un asunto del que se sabía bien poco y se redacta y explica de manera tan clara, algo aparentemente muy fácil pero que realmente no lo es, ha de ser especial objeto de elogio y agradecimiento, pues a partir del mismo se podrá seguir avanzando muchísimo mejor en el conocimiento y ampliación de la nómina de los profesionales vizcaínos (escribanos o notarios, como se les prefiera llamar) de la Edad Moderna, al tiempo que podrán perfilarse todavía más las formas de cómo se accedía en tierras de Vizcaya a la profesión, y cómo la vivía y desarrollaba cada uno de los miembros del colectivo, tanto a partir de la legislación propia del Señorío, como la general de la Corona de Castilla, de la que Vizcaya formaba parte en la época estudiada.

Tras una amplia introducción y descripción de objetivos, la autora desvela y analiza las fuentes legislativas propias del Señorío de Vizcaya relativas a los escribanos, así como la legislación real de la Corona de Castilla igualmente de aplicación en el territorio, y con muy buen criterio se remonta a época medieval, pues fue en tiempos de Alfonso X de Castilla cuando la figura del escribano experimentó una notable transformación, como hemos visto anteriormente.

Sentadas de este modo las bases del nuevo notariado, su evolución en Castilla, como en los demás reinos peninsulares, se limitó a mantener los principios básicos de la materia, en especial los relativos a la dignificación del oficio y a la aplicación de criterios uniformes en la redacción de los instrumentos públicos, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente. En conjunto los cambios fueron pocos, como parece desprenderse de la documentación conocida, tanto por la vía de los privilegios reales, como mediante disposiciones de Cortes. Es lógico que así fuera, porque la profesión de escribano, tanto desde una perspectiva pública como privada, tenía un carácter muy específico de atención y respuesta a los problemas cotidianos de la sociedad a la que servían y estos principios eran muy parecidos, en cuanto al fondo se refiere, a los diseñados por los antiguos romanos, al ser propios de la condición humana, con lo cual siendo esta la misma, eran principalmente las formas la parte que experimentó algún tipo de cambio, así como la manera de nombrar a determinadas cosas.

El notariado castellano, o los escribanos y las escribanías castellanas, dada la amplitud del territorio que abarcaba la Corona de Castilla en el conjunto de la geografía peninsular, debió experimentar cambios a los largo de las edades Media y Moderna en el sentido que acabamos de señalar, y por lo que a los escribanos vizcaínos de la Edad Moderna, en cuanto parte de la corona castellana, seguían utilizando dichos principios seculares como norma general, indepen-

dientemente de las pequeñas variantes que en su caso pudieran establecer, derivadas del uso del Fuero y los Privilegios particulares del Señorío de Vizcaya.

Por lo que a la tipología de los escribanos se refiere, la autora identifica para la época objeto de estudio, como no podía ser de otra manera y de acuerdo con la documentación analizada, dos tipos de escribanos: los reales y los de número, cuya aptitud había sido probada ante los tribunales examinadores de la Cancillería Real en cuanto a los primeros se refiere, y los segundos por los tribunales equivalentes nombrados por los concejos municipales. Ciertamente es, sin embargo, que, tanto a lo largo de la Edad Moderna, como con anterioridad, había otros tipos de escribanos, como los eclesiásticos, si bien su oficio estaba circunscrito a su propio ámbito; o con carácter más local también los había en señoríos de titularidad civil o eclesiástica.

Considero muy interesantes los capítulos III y IV del libro, dedicado el primero al establecimiento de la tipología de escribanos y escribanías y en especial el apartado relativo a los empleos de los escribanos en las instituciones públicas vizcaínas, porque ofrecen una visión distinta y complementaria del normal ejercicio profesional privado que muchos de ellos también desempeñaron a lo largo de su trayectoria personal. En cuanto al capítulo IV, que trata de la propiedad y ejercicio de las escribanías, es especialmente atractivo por lo que a la gestión de las mismas se refiere, a veces hasta con rasgos novelescos, y en ocasiones incluso requerían realizar verdaderos ejercicios de equilibrio, para poder seguir conservándolas, porque por su propia naturaleza constituían un negocio estable que podía mantenerse durante generaciones; incluso cuando la tenencia de alguna de ellas, siempre de forma indirecta, pasaba a manos de una mujer, que podía ostentar la propiedad de una escribanía pero no el ejercicio de la misma, y podía convertirla en objeto de transacción mediante venta o arrendamiento, o aportarla como bien dotal por razón de matrimonio.

Los capítulos V y VI están dedicados a la formación de los escribanos, así como a los exámenes de acceso a la profesión y a los requisitos que había que cumplir para ello. En líneas generales podemos comprobar que, sobre la base de la literatura jurídica de *Espéculo* y *Partidas*, contienen una serie de características y requisitos de origen italiano, como se ha dicho anteriormente, lo que no era obstáculo para que hubiera además un requisito propio del Señorío, que derivaba de la obligación establecida en el Fuero Nuevo de Vizcaya, de que un candidato a notario no solo debía ser natural del territorio, sino también sus padres y abuelos, lo cual habría de probar documentalmente, o por notoriedad, con anterioridad o durante el proceso de exámenes.

El capítulo VI, dedicado al asociacionismo de los escribanos, declara la existencia, al menos desde 1417, de una cofradía de escribanos de Bilbao que

perduró a lo largo del tiempo y de la que queda escasa documentación que alcanza hasta finales del siglo XVIII. También se documenta una segunda cofradía en Guernica entre los siglos XVIII y XIX, incluso con libros de cuentas de esta. De la lectura de la tabla de gastos efectuados por esta última cofradía en 1787, tanto para el pago de varias celebraciones de carácter religioso con motivo de la festividad del santo patrón de la misma, que incluían una misa por las almas de los cofrades difuntos, así como el pago de sermones, encendido de velas, tañido de campanas y gastos en la imagen de San Marcos para la procesión anual, se hace fácil entender que la finalidad de la cofradía de Guernica, como la de cualquier otra cofradía de notarios de cualquier otra ciudad o villa de la Corona de Castilla u otras poblaciones del resto de la Península Ibérica, tenía carácter casi exclusivo de asociación piadosa, dedicada a honrar al respectivo santo patrón. Los mayores cobraban una cuota a sus miembros, con el fin de atender las necesidades derivadas de gestión de la cofradía, entre las cuales las relativas a posibles gastos de entierro de escribanos pobres y, en un tono más amable, también para la celebración de una comida anual de los escribanos cofrades. Esas celebraciones anuales iban precedidas de una asamblea previa, en la que trataban de asuntos comunes de la profesión y, si se daba la circunstancia, reprendían discretamente a los notarios que habían llevado a cabo acciones, tanto en el plano profesional como personal, pues por su carácter de personas públicas debían ser siempre ejemplo en el entorno social.

Quiero destacar, finalmente, la inclusión de los anexos que contienen los listados de escribanos documentados de las villas y ciudad del Señorío de Bilbao entre los siglos XVI y XIX, con indicación de nombre y apellidos, fechas conocidas de actividad, y relación de oficios desempeñados en instituciones públicas. Constituyen una base magnífica de la que partir para realizar en el futuro una nómina de todos los notarios del Señorío de Vizcaya, que por razones de operatividad se podría ordenar alfabéticamente, al tiempo que convendría añadir dos nuevas casillas, una para incluir el nombre de la población donde ejercieron y otra para reproducir su respectivo signo notarial, cuando se conserve, por constituir el símbolo por excelencia de su identidad como fedatarios públicos.

Reconozco haber aprendido mucho con la lectura de este libro, que ya es pieza clave para el estudio de la historia del notariado vasco y, por extensión, también del notariado en la Corona de Castilla, como queda patente a través de la enorme masa documental desvelada, tan bien analizada y explicada por su autora en los diferentes capítulos del libro y en las conclusiones.

Vicent GARCIA EDO
Universitat Jaume I - UJI

JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Los Fueros de Navarra*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2016. 532 pp. ISBN: 978-84-340-2285-0

AYERBE IRÍBAR, M^a. Rosa, *El primer derecho foral escrito de Álava y Guipúzcoa*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2019. 999 pp. ISBN: 978-84-340-2564-6

MONREAL ZIA, Gregorio, *Fuentes del derecho histórico de Bizkaia*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2021. 680 pp. ISBN: 978-84-340-2763-3

La historiografía jurídica en general, y la vasca y la navarra en particular, están de enhorabuena por partida triple, pues desde Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado se ha acometido la edición de los textos de los principales ordenamientos jurídicos históricos de los territorios vascos y de Navarra. Los tres volúmenes que reseñamos forman parte de una ambiciosa iniciativa de la mencionada Agencia para publicar en una colección las Leyes Históricas de España. En el seno de esta se han editado textos fundamentales para la historia del derecho, tales como el Liber Iudiciorum, las Siete Partidas o la Recopilación de leyes de lo reynos de las Indias, y no podían faltar las fuentes jurídicas referentes a las entidades territoriales que aquí reseñamos. Los primeros frutos vasco-navarros dentro de esa colección son estos tres trabajos, que en fechas recientes se verán completados con otros. Para tamaña labor, la Agencia Estatal ha acudido a expertos en la materia; tres historiadores del derecho estudiosos de la historia jurídica de los territorios vascos y Navarra, que vienen a transcribir y editar los principales ordenamientos jurídicos de esos territorios, y a explicar su contenido y sus contextos.

Siguiendo un orden basado en la fecha de su publicación, el primero a reseñar tiene que ser el volumen que reúne los fueros de Navarra. El responsable de esta esmerada edición es Roldán Jimeno Aranguren, profesor titular de Historia del Derecho de la Universidad Pública de Navarra. En este trabajo el autor recopila los ordenamientos jurídicos de origen medieval, tanto de carácter general como municipal, que existieron en el reino navarro. Ciertamente es que no reúne todos los que fueron, pero sí están los «más relevantes», fruto de un criterio científico de selección. Este volumen aúna una presentación general con otras tantas particulares de cada uno de los textos recogidos. Y es que cada fuero (o su versión) va precedido de una introducción, en la que se señalan las copias manuscritas existentes, las ediciones realizadas hasta la fecha y por cuál de ellas se ha decantado el responsable de la obra para su publicación, así como una bibliografía básica sobre el texto en cuestión, su transcripción y, caso de ser necesario, su traducción. Una minuciosa labor en la que el profesor

Roldán Jimeno plantea los problemas que ofrece de cada uno de los textos. Tras la presentación general, el volumen está dividido en seis capítulos, cada uno de los cuales está dedicado a un texto y sus modificaciones, comenzando por los de carácter general, es decir, el Fuero General y los Amejoramientos de 1330 y de 1418. Continúa con los fueros municipales, no transcribiendo todos lo existentes (lo que llevaría a que esta fuera una obra escasamente manejable para el lector), sino aquellos «que acabaron teniendo una mayor extensión en su redacción y en su difusión geográfica». Por ello el primero es el de Pamplona, donde, además del Fuero Breve (1129) y el Extenso (siglo XIV), incluye el fundamental Privilegio de unión de 1423. A continuación, presenta y transcribe el Fuero de Estella (1164), los Fueros de Tudela (tanto el breve como el extenso), el de Novenera (siglo XIII), para concluir con el de Viguera-Val de Funes (siglos XIII-XIV), del que destaca su significación histórico-jurídica.

El siguiente trabajo en ver la luz fue el que recopila el «primer derecho foral escrito» en Guipúzcoa y Álava. La responsable de este volumen es la profesora titular de Historia del Derecho de la UPV/EHU, María Rosa Ayerbe Iribar. Estudiosa de la historia de los derechos de los territorios vascos y experta conocedora de la documentación jurídica relevante de las provincias vascas en general, y de Guipúzcoa en particular (no olvidemos que es la directora de la edición de las actas históricas de las Juntas Generales y Diputaciones de Guipúzcoa), ha investigado y trabajado profusamente las fuentes que aquí aparecen recogidas, habiendo ha sido responsable de la publicación por separado de alguna de ellas, caso de la *Nueva recopilación de los fueros, privilegios, buenos usos y costumbres, leyes y ordenanzas de la muy noble y muy leal Provincia de Guipúzcoa* (Iura Vasconiae, Donostia-San Sebastián, 2014). Este volumen es una obra de conjunto por partida doble, pues no sólo recopila las fuentes de derecho más significativas de cada provincia, sino que además reúne las de dos entidades territoriales, lo que permite comparar y cotejar las similitudes y diferencias, aunque es cierto que cuantitativamente prevalece la provincia costera. Pero se trata de un desequilibrio justificado, dada la existencia de la Nueva recopilación de Guipúzcoa y el Suplemento Foral, que en este volumen abarcan desde la página 379 hasta la 909.

Para este trabajo, la profesora Ayerbe se decanta por hacer una introducción general, recogiendo a continuación las transcripciones. La edición de textos comienza con una primera parte dedicada a Álava, que está dividida a su vez en tres apartados. En el primero se recogen los textos de derecho territorial que contaron con confirmación real (desde el célebre Privilegio del contrato de 1332, hasta los Cuadernos de Ordenanzas de 1417, 1458 y 1463). En el segundo, expone las fuentes del marco jurídico particular de Ayala (Fuero de 1373, modificación y ampliación de 1469 y renuncia, con reservas, de 1487).

Finalmente, en tercer lugar, está el apartado dedicado al derecho municipal, en el que recopila los fueros de villas alavesas que se conservan. La segunda parte es la que recoge los textos guipuzcoanos, que está dividida en dos apartados. En el primero de ellos está el derecho territorial confirmado, comenzando con los Cuadernos de Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa, desde el de 1375 hasta el de 1463, hasta llegar a la Nueva recopilación y el Suplemento ya mencionados, pero sin poder incluir la Recopilación de 1583, pues no fue confirmada (aunque parte de ella pasase a la mencionada Nueva recopilación). En el segundo apartado recopila el derecho municipal, es decir, los fueros de población o cartas pueblas de la práctica totalidad de las villas de Guipúzcoa, comenzando por San Sebastián (1180) hasta llegar a Santa Cruz de Cestona y Villarreal de Urrechua (ambas de 1383). Este volumen incorpora una tercera parte contemporánea, en el que aparece transcrita la *Compilación de Derecho Civil Foral de Vizcaya y Álava*, de 1959, dado su contenido referente a Llodio, Aramayona y Ayala.

El último de los volúmenes reseñados fue publicado en 2021, y recoge las 'Fuentes del derecho histórico' de Vizcaya. Su responsable es Gregorio Monreal Zia, catedrático emérito de la Universidad Pública de Navarra; una autoridad en lo que a la historia institucional y jurídica del Señorío se refiere, y conocedor de las fuentes que aquí edita. En la organización de este trabajo el profesor Monreal combina los ejes cronológico y territorial. Comienza con un capítulo en el que explica brevemente la evolución inicial del marco institucional del Señorío de Vizcaya, así como aspectos fundamentales de su evolución normativa, tales como el carácter del derecho vizcaíno o el concepto de Fuero de Vizcaya. En el segundo capítulo explica y edita un primer derecho medieval, el de las villas, reproduciendo únicamente las cartas pueblas de Bilbao, Guernica y Ugao/Miravalles, dada la repetición de contenido en las distintas cartas, seleccionando estas por ser las más significativas, «bien por la importancia de la población o de los conflictos que reflejan». En el capítulo tercero, sin cambiar de marco cronológico, pero sí de sujeto territorial, se traslada al ámbito de la tierra llana –aunque las villas estén presentes ocasionalmente– para presentar y transcribir los textos jurídicos que compusieron el «Quadernio» de Vizcaya (el Cuaderno de Juan Núñez de Lara de 1342, las Ordenanzas de Gonzalo Moro de 1394, y el Fuero Viejo de Vizcaya, de 1452; texto este último que ya había trabajado *in extenso* para su edición en inglés, de 2005). A continuación, lejos de introducir una sima entre este último ordenamiento y el Fuero Nuevo de 1526, el profesor Monreal incluye un relevante apartado sobre la crisis que, a finales de la Edad Media, vivió Vizcaya como cuerpo jurídico-político, analizando las Ordenanzas de Chinchilla y transcribiendo el texto de 1487, así como el intento de reforma del Fuero de Vizcaya de 1506.

El cuarto capítulo funciona como gozne de volumen, y como tal recoge dos de los principales textos jurídicos de la historia de Vizcaya. En el mismo reúne el derecho vizcaíno en la Edad Moderna, transcribiendo el Fuero Reformado o Nuevo de 1526 y la Concordia de 1630. En el caso del primero, el profesor Monreal se decanta por recurrir a la edición de 1865, la última realizada antes de la ley de 21 de julio de 1876, y que corrió a cargo de Juan E. Delmas por encargo de las instituciones vizcaínas. El siguiente capítulo versa sobre otros derechos territoriales dentro del Señorío. Primero analiza y recopila los de la Merindad de Durango, con el oscuro Fuero de labradores, y el Fuero de la Merindad. Después estudia el caso de las Encartaciones, transcribiendo el Fuero de Avellaneda de 1394 y el Fuero reformado de 1503. En el capítulo sexto explica una especialidad jurídica con causa económica dentro de Vizcaya: el derecho especial de las ferrerías, cuyo Fuero recoge. Con el séptimo y último capítulo retoma el eje cronológico, exponiendo las fuentes vizcaínas de la época contemporánea. Primero analiza el derecho público, centrándose en la compleja y difícil convivencia del Fuero Nuevo de Vizcaya con el constitucionalismo, incorporando los textos de normas como las leyes de 16 de septiembre de 1837, de 25 de octubre de 1839, y de 21 de julio de 1876. Luego, analiza el derecho privado vizcaíno, con el difícil encaje de las normas recogidas en el Fuero en el marco de la codificación civil española, y la evolución de los proyectos de apéndices y la Compilación de Derecho Civil de Vizcaya y Álava, de 1959, que transcribe.

Resulta interesante detenerse en los títulos de estos tres libros que reúnen las fuentes de cuatro entidades territoriales tan próximas, dado que son significativos. La obra que compila las fuentes navarras tiene la cabecera que podemos considerar más denotativa, pues nos adelanta lo que principalmente recopila, sin calificarlo: ‘Los fueros de Navarra’. En el siguiente volumen editado se expone el ‘primer derecho foral escrito de Álava y Guipúzcoa’, en donde debemos remarcar varios términos. Primero, el de ‘escrito’, dado que, como ha destacado su autora, parte del derecho local, esencialmente el derecho privado guipuzcoano, no fue recopilado, perviviendo en forma de costumbre. Más problemático puede parecer el término foral, pues resulta difícil deslindar su uso en lo que al ámbito general/provincial se refiere, al menos en los siglos iniciales –no así en el municipal, con los Fueros de Estella o de Logroño/Vitoria como modelos–. ¿Podemos, por ejemplo, hablar de derecho foral en el caso de Álava, cuando las instituciones escribieron unos Cuadernos de ordenanzas en el siglo XV? Una de las claves en este punto se encuentra, seguramente, en el tercer término que queremos destacar: ‘primer’, pues fue en épocas posteriores, cuando el carácter foral de los ordenamientos provinciales de estos territorios no sólo se generalizó, sino que, como se observa en el caso guipuzcoano, la palabra fuero fue incorporada al título oficial de su Nueva Recopilación. Este ordenamiento, de finales

del siglo XVII, y su Suplemento de 1758 son algunas de las fuentes más tardías que se recogen en este volumen, junto con la Compilación de 1959, por su contenido referente al derecho privado del valle de Ayala y territorios próximos se refiere. Pero son una excepción, pues la inclusión de todas las normas jurídicas, tanto de derecho público como privado, referentes a estos dos territorios hasta esa centuria hubiera ocasionado que el volumen tuviera un tamaño excesivo. Y ahí radica la virtud del término ‘primer’, pues refleja claramente que hubo posteriores fuentes jurídicas de estos territorios.

Tan sugerente como el título que acabamos de comentar es el de la tercera obra. La presencia del término ‘fuero’ o su derivado ‘foral’ en los títulos de los volúmenes dedicados a Navarra y Álava-Guipúzcoa contrasta con su ausencia en el del tercer trabajo, el que recopila los textos vizcaínos. Gregorio Monreal, sin embargo, se decanta por referenciar los textos que recoge como ‘Fuentes del Derecho histórico de Bizkaia’. Versión singularizada y objetivada de un sintagma con reminiscencias constitucionales (recuérdese la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española), con él recoge textos que fueron fueros (tanto de carácter provincial como municipal), como otros que no tuvieron esa naturaleza jurídica, principalmente los de época contemporánea.

Un aspecto a tener en cuenta, es que son tres trabajos en los que prima el carácter territorial, ora municipal, ora provincial/señorial o del reino. Pero, como nos recuerdan los autores, para comprender el complejo mundo jurídico de estos territorios, no podemos dejar de tener presente el papel de los ordenamientos de otras entidades territoriales y su influencia en la región (pensamos principalmente en el castellano, dado que Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya acabaron integradas en la Corona de Castilla), y también la cultura jurídica del *ius commune* –aunque se pudiese observar su influencias en los textos, por su lugar propio en las prelación de fuentes o por su uso por los letrados–, o la proyección exterior que podían tener estos mismos ordenamientos, pues podían y debían de ser conocidos y aplicados por tribunales no ubicados en los propios territorios, como se explicitaba en el privilegio real de la Nueva recopilación de Guipúzcoa, que se había buscado porque «por este medio sería más efectiva la observancia de las dichas leyes y ordenanzas [...], no sólo en esa Provincia sino también en los tribunales superiores, y en las demás partes donde se necesitasse la manifestación de su contenido».

Concluamos, tras estos apuntes, señalando los principales méritos de estos trabajos. Comenzando por el que, a nuestro parecer, es el principal haber, que radica en que, además de la publicación de algunos ordenamientos concretos (principalmente los textos de carácter provincial: Fuero Nuevo de Vizcaya, Nueva Recopilación guipuzcoana, etc.), cada volumen agrupa las principales fuentes jurídicas atinentes al territorio, con estudios introductorios que permiten su

completa comprensión. La panorámica que ofrecen es sobresaliente, tanto por la transversalidad territorial (fueros municipales-fueros generales, etc.), como por la temporal, pues todos abarcan varios siglos, y en el caso de Álava-Guipúzcoa y de Vizcaya llegan hasta la vigésima centuria. En la compleja cultura jurídica del Antiguo Régimen, los ordenamientos convivían en los mismos espacios y eran compatibles, y estas recopilaciones que estamos reseñando posibilitan tener al alcance, en un solo volumen, las fuentes jurídicas imprescindibles de cada territorio, al menos las de carácter local. Es cierto que en algunos casos no están todos los que fueron, pero los autores no sólo se muestran conscientes de ello, sino que también ofrecen los motivos que les han llevado a realizar esas selecciones. En lo que a bibliografía se refiere, no falta ninguno de los trabajos historiográficos clásicos entre las referencias. Hay, desde luego, diferencias entre los tres volúmenes, comenzando por el contenido y alcanzando las opciones de presentación. Pero en los tres casos plantean estudios diacrónicos de las fuentes, en los que se combinan lo municipal y lo general. En suma, nos encontramos ante tres formas distintas, pero no distantes, de presentar las fuentes

Un aspecto positivo a destacar de estos tres volúmenes, así como de la colección en la que se encuadran, es la accesibilidad a los textos y su comprensión integral. Ciertamente es que, dado el número de páginas que alcanzan, pudiera pensarse que son trabajos que resultan poco manejables en su formato impreso (532, 999 y 680 páginas, respectivamente). Pero ese hándicap se ve compensado, de manera notable, con las versiones en pdf, y que se pueden descargar de la página web del BOE, lo que facilita sobremanera la consulta de las obras, desde los aspectos generales hasta los más concretos.

En resumen, nos encontramos ante tres obras indispensables y necesarias para los estudios histórico-jurídicos de los territorios vascos desde la época medieval hasta el siglo XX, y también para la comprensión de la configuración jurídico-política de la Monarquía de España durante el Antiguo Régimen. Quien busque no sólo leer, sino también entender las fuentes jurídicas históricas fundamentales del Reino de Navarra, las Provincias de Álava y Guipúzcoa y el Señorío de Vizcaya, encontrará lo que necesita en estos volúmenes.

Imanol MERINO MALILLOS
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

GALÁN LORDA, Mercedes, (coordinadora), *Instituciones y personas que actuaron como puente de enlace entre Navarra y la Monarquía Hispánica (siglos XVI a XIX)*, Pamplona: Thomson Reuters. Aranzadi, 2021. 440 pp. ISBN: 978-84-1346-728-3,

El libro que reseñamos recoge un total de siete capítulos, cuya autoría corresponde a investigadores pertenecientes a diversas áreas de conocimiento, lo que le otorga un enfoque claramente interdisciplinar y, sin duda, enriquecedor.

Sin ánimo de extendernos en exceso antes de entrar en el contenido de cada capítulo, conviene recordar someramente que la causa fundamental que precipitó la unión de Navarra con Castilla se encontró en el destronamiento por excomuniación de los reyes Catalina de Foix y Juan de Albret y el apoyo prestado por los beamonteses, que quisieron impedir a toda costa que el reino quedase sometido al rey de Francia. Desde entonces, Navarra pasó de ser un reino independiente a formar parte de una entidad superior, pero con características propias, ya que, hasta ese instante, todos los territorios que se habían sumado a Castilla compartieron un mismo rey, instituciones y Derecho. Navarra, en cambio, mantuvo sus fueros o régimen jurídico propio. Es más, a lo largo de la Edad Moderna, las instituciones navarras defendieron su propia idiosincrasia. No sólo contó con un virrey, también con un Consejo Real, que, a diferencia de los demás que lo hacían en la Corte, residió en Pamplona. A ello se sumaron unas Cortes propias y una Diputación del Reino. Este conjunto institucional perduró hasta después del primer tercio del siglo XIX cuando el centralismo liberal redujo a Navarra a ser una provincia, tras despojarle de sus fueros. Conviene recordar que mantuvo competencias en materia fiscal y de administración local, que constituyeron, desde 1841, lo que se denominó régimen foral.

Estas peculiaridades navarras explican que el reino sólo reconociera al rey como tal, como venía haciéndolo desde el siglo XIII, siempre que jurase guardar, mejorar y no empeorar sus fueros, obligación ésta que afectó tanto a los reyes como a sus delegados. Sólo cumplida esa condición, el rey o el virrey podían ejercer el poder con las potestades normativas que ello llevaba consigo, lo que se traducía en la práctica en un equilibrio entre ambos poderes, el del rey y el del reino.

Entendemos oportunas estas palabras anteriores porque precisamente esta obra colectiva se principia con el capítulo de Mercedes Galán Lorda, catedrática de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Universidad de Navarra, quien se dedica a profundizar en el estudio detallado de la institución virreinal en Navarra. Merece destacarse el cuidado recorrido que realiza de los antecedentes, ocupándose, entre otras cuestiones, de la figura del senescal en los

reinados de Teobaldo I y Teobaldo II; los gobernadores Pedro Sanchíz, Beaumarchais y sus sucesores en tiempos de los reinados de Juana I, Carlos II, Carlos III y Blanca, para pasar a centrarse en los lugartenientes Príncipe de Viana y su hermana Leonor ya en el siglo XV. Concluye este apartado con el estudio de los virreyes en el reinado de Catalina de Foix y de los aspectos más destacados de este oficial antes del inicio de la Edad Moderna. El punto de inflexión se produjo con la conquista de Navarra en 1512 y la posterior incorporación el 7 de julio de 1515. La autora se preocupa por desgranar los poderes que se concedieron desde entonces a los virreyes, sus proposiciones y, en general, la regulación de esta institución. Subraya que, a pesar de la supervisión de la Corona, los virreyes dispusieron de amplias atribuciones. En este sentido, convocaban las Cortes, hacían el juramento de los fueros en nombre del rey, reparaban los agravios, redactaban los decretos a las peticiones de ley hechas por el reino reunido en Cortes y elaboraban provisiones y autos acordados junto con el Consejo en cuestiones de gobierno. Todo ello sin olvidar que eran la máxima autoridad militar con poder jurisdiccional y que podían otorgar perdones, elaborar la nómina del reino con el tesorero general, proveer oficios públicos, cuidar del orden interior y de las fronteras. Nunca estuvieron sometidos al Consejo en asuntos de gobierno, aunque debían contar con su asesoramiento. Entre los primeros virreyes se hallaban Diego Fernández de Córdoba y Arellano, Fadrique de Acuña, Antonio Manrique de Lara, Francisco de Zúñiga y Avellaneda y Martín Alfonso de Córdoba y Velasco. Para conseguir ese objetivo, la autora estudia con sumo rigor la documentación obrante en el Archivo Real y General de Navarra, las primeras recopilaciones navarras del siglo XVI y las actas de las Cortes.

Por su parte, Pilar Arregui Zamorano, también catedrática de Historia del Derecho en la misma Universidad, estudia la «Compilación de reparo de agravios, leyes y ordenanças del Reino de Navarra de 1527». Comienza explicando el motivo que llevó al Consejo Real de Navarra a ordenar al secretario de los tres Estados del reino, Miguel de Oroz, reunir y presentar ante el mismo todas las provisiones y agravios reparados hasta entonces. En su opinión, hay que tener en consideración que sólo habían pasado doce años desde la incorporación de Navarra a Castilla y que este periodo estuvo plagado de conflictividad entre el rey y el reino. Destacó el papel jugado por Diego de Avellaneda, presidente del Consejo. En tal condición, mandó que se pusieran en práctica las reformas previstas tras la visita de Valdés para garantizar la correcta administración de la justicia real, además de que se acometiera la compilación del derecho real promulgado tras la conquista y, por eso, se promulgó la citada real provisión de 19 de noviembre de 1527. El texto de la compilación se encuentra custodiado en el Archivo Real y General de Navarra. Se trata de un cuadernillo compuesto de treinta y dos folios, que recoge treinta y cuatro leyes, tres cuadernos de agravios

decretados, dos ordenanzas y veintinueve leyes más, dadas por Fernando el Católico y por Carlos I. Finaliza la aportación con la transcripción del manuscrito.

A renglón seguido, Regina Polo Martín, titular de Historia del Derecho en la Universidad de Salamanca, tras recordar la relevancia de la actividad consultiva, se adentra en la configuración del régimen jurídico de las consultas y las aportaciones del Consejo de Navarra, aludiendo a los antecedentes bajomedievales (1385-1516), para proseguir con las visitas realizadas después de la incorporación por Valdés, Fonseca, Anaya, Castillo, Gasco y Avedillo, concluyendo con el análisis de las Ordenanzas del Consejo Real de Navarra de 1622. Como señala la autora, las aportaciones más importantes de Navarra a la regulación de las consultas se encuentra no en las ordenanzas de visita, sino en las instrucciones dadas por los monarcas a los virreyes cuando comenzaban en sus cargos.

El resto de capítulos corresponde a investigadores de otras disciplinas. Así, Ana Zabalza Seguí, titular de Historia Moderna en la Universidad de Navarra, analiza algunos aspectos del proceso de integración de Navarra en la Monarquía Hispánica, para lo cual se apoya en las cartas de naturaleza otorgadas a extranjeros a lo largo de la Edad Moderna. De hecho, como recuerda, el reino conservó la potestad de conceder naturalizaciones en exclusiva, dejando sin efecto las concedidas por vía de gracia tanto por el rey como por otras instituciones. Conforme a esto, se plantea cuestiones tan interesantes cómo quiénes solicitaron ser navarros, de dónde procedían, qué se proponían, cuál fue la respuesta del reino y cómo evolucionó todo ello a lo largo de tres siglos. Según su parecer, el otorgamiento de cartas de naturaleza se encontró estrechamente vinculado a las circunstancias políticas, militares, religiosas, económicas y sociales de cada momento y, sobre todo, por la conexión del reino con sus fronteras. No en vano, Navarra fue un baluarte frente a una posible invasión de tropas desde Francia y, más tarde, una plataforma de redistribución de mercancías, gracias a su privilegiada fiscalidad.

Seguidamente, María Isabel Ostolaza Elizondo, catedrática de Ciencias y Técnicas Historiográficas, se ocupa del Real Patronato en Navarra durante el Antiguo Régimen. Hay que recordar que se trató de una de las regalías más importantes de la Corona, que le facultaba para la provisión de beneficios eclesiásticos y de sedes vacantes. En el caso concreto de Navarra, el interés regio se debió al deseo de acabar con el acaparamiento de las iglesias por familias del sector agramontés y de conseguir la reforma de las órdenes religiosas. No obstante ello, como subraya la autora, el intervencionismo de la Corona no afectó por igual a todas las órdenes. Sólo los grandes monasterios del reino fueron presionados para dejar de obedecer a las matrices francesas a fin de que dependieran de otras castellanas. Se encarga también de otras cuestiones como la designación de obispos para la diócesis de Pamplona, destacando a los que

ejercieron funciones virreinales, y la fundación de capellanías reales. La llegada de los borbones no afectó al derecho de patronato real, pues se opusieron a cualquier tipo de intromisión ya fuera papal como particular.

El penúltimo capítulo es de Ricardo Fernández Gracia, director de la Cátedra de Patrimonio y Arte Navarro de la Universidad de Navarra, que presta atención a las influencias artísticas recibidas desde la corte a fines del siglo XVI, con referencias a patronos y mecenas. De la misma forma, también se ocupa de los artistas navarros que viajaron hasta Madrid para perfeccionar su trabajo. En este sentido, hace hincapié en los ecos escurialenses en las personas del abad de Fitero y el obispo de Pamplona, como también en los artistas y promotores de la corte que influyeron en retablos y esculturas navarras. Seguidamente, se refiere a la impronta cortesana en la escultura de bulto redondo, la pintura, los retablos, la platería y los grabados para concluir con las alusiones a los maestros navarros que se formaron en la Academia de San Fernando.

Se cierra el libro con la contribución de Elisa Viscarret Idoate, abogada y doctora en Derecho, dedicada a Antonio Morales Gómez de Segura, acérrimo defensor de la foralidad navarra. Aborda aspectos tan diversos como su biografía, actividad política, participación junto con el Colegio de Abogados de Pamplona en el proceso codificador, destacando la Memoria que redactó en 1884, y su protagonismo en el Proyecto de Ley de Bases de 1885, 1888 y el Código Civil de 1889, así como su relación con los derechos forales para concluir con los proyectos de apéndice del Derecho Civil Navarro.

Sólo me resta transmitir mi más sincera felicitación a los autores, encabezados por Mercedes Galán Lorda como coordinadora de la obra. Estamos ante un libro de excelente rigor científico y de amena lectura, donde se abordan temas variados, pero, al mismo tiempo, interconectados por esa temática común que fue la, en multitud de ocasiones, compleja situación de Navarra en el conglomerado de la Monarquía Hispánica a lo largo de la Edad Moderna.

Miguel PINO ABAD
Universidad de Córdoba

IRUJO, Xabier, 778 *La batalla de Errozabal en su contexto histórico*, Buenos Aires: Ekin, 2018. 168 pp. ISBN: 978-17-172-4975-3.

¿Puede un libro dedicado a describir una batalla ocurrida hace más de mil años, en un rincón no demasiado central de Europa, tener algún interés más allá del que suscitaría entre un reducido grupo de expertos?

En el caso del que se ocupa esta reseña, «778 *La batalla de Errozabal en su contexto histórico*», la respuesta a una pregunta como esa es un «sí» bastante categórico. La razón para esa respuesta es asimismo bastante obvia. O debería de serlo. Un libro que habla sobre la Batalla de Errozabal, o Roncesvalles (su nombre más conocido y popularizado) atrae de inmediato un interés bastante generalizado. En Francia, en el País Vasco, en Navarra...

La razón para ello puede resumirse en que, durante más de mil cien años, hasta la casi total extinción de los regímenes privativos de la foralidad vasca y navarra, la memoria de aquella batalla –llamémosla de Errozabal o de Roncesvalles– fue conservada celosamente y pasada de generación en generación en ese ámbito geográfico como lo que un notable medievalista francés, Georges Duby, llamaba una «victoria fundante» hablando de otra gran batalla de esa época: la de Bouvines en 1214.

Y así es como Roncesvalles, como nos recuerda el mismo autor de «778 *La batalla de Errozabal en su contexto histórico*» –en una introducción de lo más pertinente– ha sido, hasta la actualidad, convertida en objeto de discusión histórica, en un elemento fundamental, que ha saltado, incluso, a grandes medios de difusión cultural del siglo XX como el cómic. Eso en el lado Sur de la frontera pirenaica. En la vertiente Norte de la misma, la fijación sobre Roncesvalles ha sido aún mayor de acuerdo a ese sólido relato histórico habitual en Francia, donde se contrabalancean los fracasos y los éxitos de sus grandes héroes –y heroínas como Santa Juana de Arco– para forjar una Historia grandiosa y, por lo general, de carácter triunfal. Una en la que las derrotas –como podría ser el caso de Roncesvalles para Carlomagno– son sólo un bello acto trágico (y épico) que da más realce, por contraste, a la inevitable victoria final.

El gran mérito de la obra de Irujo es, precisamente, sobreponerse a esa herencia –en su caso casi un legado familiar, como nos explica en las primeras páginas de su libro– y abordar el hecho de esa batalla, de esa victoria fundante, con una admirable labor de análisis histórico que se centra en un repaso a las crónicas generadas en la misma época –o en fecha muy cercana a los acontecimientos– y un impecable análisis y crítica historiográfica de las mismas para tratar de relatar, del modo más veraz posible, qué es lo que ocurrió realmente

–hasta donde eso es posible en la Historia posterior a Leopold von Ranke– en aquel momento del año 778.

A partir de ahí, en efecto, la atención de los lectores –más o menos próximos por lazos familiares o personales a Roncesvalles, más o menos adscritos a alguna clase de saber erudito– queda atrapada en el dinámico relato de los acontecimientos del año 778 –y posteriores– que Xabier Irujo va tejiendo, desmenuzando minuciosamente cada una de las crónicas disponibles sobre la batalla.

La primera sorpresa para muchos de esos lectores probablemente radicará en el capítulo primero del libro, titulado «Vasconia y la Guerra de los Ocho Años (760-768)», pues en él vemos cómo se derrumba –rápidamente– el relato mítico-épico sobre la batalla que tanto predicamento ha disfrutado –durante más de mil cien años– a ambos lados de los Pirineos. A saber: el de que el gran Carlos, el que pretende restaurar el Imperio de Occidente, no pierde a sus mejores caballeros en una emboscada perpetrada por salvajes montañeses vascones, que –aliados a los infieles musulmanes y casi como los míticos «gentiles»– aplastan a pedradas ciclópeas a aquel brillante Ejército, digno de muchas líneas en los cantares de gesta medievales y las famosas novelas «de caballerías». También se desvanece –o desvae– ahí, en gran medida, la versión del lado Sur de los Pirineos que comparte –hasta cierto punto– ese relato mítico-épico exportado desde el lado Norte de la frontera. Si bien modificado para convertir a los «salvajes» vascones en un rousseauniano pueblo amante de sus sencillas costumbres y primigenias libertades –de carácter algo patriarcal– ante un fosco ejército imperialista e invasor.

En efecto, Irujo, como buen profesional de la Historia, huye de ambos tópicos y nos da, ya desde ahí, la clave de lo que nos ofrece, en definitiva, «778 *La batalla de Errozabal en su contexto histórico*». Es decir: un libro de Historia en el que los vascones del siglo VIII se codean, de igual a igual, con la sinuosa Alta Política del momento y, por ende, con personajes característicos de la misma. Como Carlos de Austrasia, más conocido como Carlos Martel. Recordado unánimemente –hasta en sagas de cómic como el famoso «Príncipe Valiente» de Harold Foster– como el general cristiano que detiene, en seco, la imparable invasión musulmana de Europa iniciada en el año 711. Aparecen también en el libro de Irujo, en torno a nombre tan famoso como ese, otros como el de Neustria. Topónimo fundamental en crónicas medievales como la «Historia de los reyes de Britania» del galés Geoffrey de Monmouth que, entre otros, se han visto como lugares totalmente ajenos a esos vascones del siglo VIII sobre los que –como venimos a ver en la obra de Irujo– se ha escrito más leyenda que Historia.

Desde ahí los lectores de «778 *La batalla de Errozabal en su contexto histórico*» descubrirán, en efecto, que esa Vasconia de la época carolingia era, en realidad, otra pieza más perfectamente engastada en el complejo entramado

político que se mueve en aquella Europa altomedieval. Donde se trata de resistir la invasión musulmana y mantener –y extender– los reinos cristianos que surgen del material de derribo de Roma y de la asimilación de los pueblos más allá del *limes* romano por poblaciones romanas –o romanizadas– de antiguas provincias imperiales como Hispania, Galia...

De ese complejo panorama militar y político, que Irujo describe –una vez más– de una manera precisa pero, al mismo tiempo, cautivadora, surge la Batalla de Roncesvalles que, como nos explica de nuevo el autor en los últimos capítulos de su obra, fue algo muy alejado de una emboscada, de una afortunada escaramuza perpetrada por un pueblo apenas civilizado, como se ha repetido hasta la saciedad –y de manera casi unánime– por diversas (y a veces opuestas) razones. Siendo, por el contrario, un muy bien planificado movimiento táctico para tratar de evitar a una Vasconia. con capitalidad en Pamplona, los planes carolingios de convertirla en una posesión más de ese restaurado imperio, en forma de «marca» ante los musulmanes que ocupan buena parte de la Península Ibérica.

Ese es el indudable mérito de este nuevo estudio sobre la Batalla de Roncesvalles que aparece en una renovada (en más de un sentido) Editorial Ekin. Si algún «debe» puede añadirse a éste –como a todo libro de Historia, que nunca son definitivos, sino más bien una vía abierta para nuevas investigaciones– sería en las conclusiones del autor sobre el armamento y aspecto de los vascones que atacarán y plantearán una auténtica batalla campal a las fuerzas de Carlomagno en ese año 778.

Así en el capítulo titulado «*Pavor subitoque tumulto*», donde Irujo se ocupa de ese tema específico, se sostiene que esos vascones vencen a las acorazadas tropas carolingias gracias a su ligera vestimenta –casi de pastores de la Arcadia– compuesta de trajes cortos, abarcas y azagayas. Ese aserto del autor, además de parecer contradictorio con un reino vascón sólidamente organizado y con gran capacidad táctica para enfrentarse a las fuerzas de Carlomagno, se basa casi exclusivamente en lo que dice al respecto la guía de peregrinos de Aymeric Picaud. Muy posterior a los hechos (en casi cinco siglos) y ya señalada por diversos autores como sumamente hostil a los vascos, tratando de hacerlos aparecer (una vez más) como esos «salvajes» que tan a mano quedaban para explicar –en la corte carolingia– la derrota de Errozabal o Roncesvalles. Una imagen, además, desmentida de manera creciente por datos arqueológicos. Como los deducidos de las excavaciones de Aitor Azkarate y otros en Álava, que han revelado la presencia de ajuares y armamento de tipo merovingio en tierras vasconas casi cuatro décadas antes de la batalla. Mucho más sofisticado, desde luego, que lo que describe el apunte de Picaud casi a vuelapluma –y de modo bastante sospechoso– sobre unos vascos vestidos, todavía en pleno siglo XII, de un modo primitivo...

Pero, al margen de esta precisión que quizás sirva al mismo Xabier Irujo para un nuevo estudio ahondando en esta cuestión, si a alguna conclusión final hay que llegar con respecto a «778 *La batalla de Errozabal en su contexto histórico*», es que es un libro ya de imprescindible lectura y fundamental para la Historiografía vasca y navarra. Tanto la medieval como la de época contemporánea en la que –como nos advierte Irujo desde el comienzo de su libro– Roncesvalles sigue alzándose como un pasaje oscuro, equívoco, malinterpretado... de un pasado vascón que, sin embargo, proyecta su sombra sobre la Península y el resto de gran parte de la Europa unida. Esa para la que Xabier Irujo guarda un lógico –y bien traído– recuerdo en el capítulo de conclusiones de su más que notable libro sobre aquella batalla de Errozabal o Roncesvalles. De tan larga memoria y que él, con un también notable trabajo de interpretación rigurosa de las fuentes disponibles, ha logrado poner más cerca de su verdadero contexto histórico.

Es decir: el de una organizada reacción militar por parte de un estado vascón que resiste tanto la invasión musulmana como las ansias expansionistas de la corte carolingia y que poco tiene que ver, por tanto, con ninguna clase de afortunada escaramuza perpetrada por montañeses apenas civilizados e, incomprensiblemente, aislados de todo contacto con unas grandes corrientes de la Historia que, sin embargo, debían pasar (y pasaron) por su territorio...

Carlos RILOVA JERICO

Doctor en Historia Contemporánea (UPV-EHU)

IV. IN MEMORIAM

IN MEMORIAM: BARTOLOMÉ CLAVERO SALVADOR

El día 30 de septiembre falleció a los 75 años Bartolomé («Pipo») Clavero Salvador, catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla y colaborador de *Iura Vasconiae*. Su trayectoria intelectual y académica lo convirtieron en un autor de referencia en su ámbito de conocimiento, del constitucionalismo, de la historiografía y la antropología, comprometido con la vida pública española, nos exige reconocerlo en su vida y obra¹.

I. VIDA

Nacido en Madrid el 25 de abril de 1947, era esencialmente andaluz por la residencia familiar en Cazalla de la Sierra y vida en Sevilla. Fue la ciudad de sus estudios medios, licenciatura (1969) y doctorado (1972), de sus inquietudes artísticas y sociopolíticas, en cuya universidad profesó de catedrático de Historia del Derecho, tras su paso por la Universidad de Cádiz en la cátedra de Jerez (1980-1987), hasta su jubilación el 30 de septiembre de 2017, continuando como profesor emérito.

Su padre José Clavero Núñez había nacido en Periana (Málaga) en 1915 y su madre Soledad Salvador de Vicente en Ciudad Rodrigo (Salamanca). De ideología católica y conservadora, pasó de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas durante la República a la Falange el 15 de septiembre de 1936, siendo herido de guerra y nombrado gobernador civil y jefe provincial del Movimiento de Tenerife y Segovia. Ejerció profesionalmente de notario en Cazalla de la Sierra (Sevilla)², donde se asentó la familia. A partir de en-

¹ Así lo hicieron el 4 de octubre su discípulo, colega y amigo en la Universidad hispalense Sebastián Martín con un artículo en *ctxt-contexto y acción* dedicado a «un autodidacta ejemplar», y sus compañeros Marta Lorente y Jesús Vallejo en el obituario publicado en *El País* el 13 de octubre por el que muchos conocimos el triste acontecimiento.

² CLAVERO, B., *El árbol y la raíz. Memoria histórica familiar*, Barcelona: Crítica, 2014, pp. 2 y 79. Sobre la profesión ejercida «no obtuvo originalmente la condición de notario en justa lid, sino en oposiciones dichas patrióticas pues eran uno de los procedimientos para repartir el botín tras la conquista del Estado.

tonces su planteamiento político estuvo «situado entre el falangismo desactivado y el cristianismo colaboracionista», recuperando su identificación con los propagandistas católicos y el nacionalcatolicismo, sin dar «muestras de estar orgulloso de sus hazañas bélicas y posbélicas, pero tampoco las dieron de arrepentirse»³.

En la época universitaria tomó conciencia de clase, «mejor dicho, de casta»⁴, y de pertenecer a la burguesía dominante franquista, rebelándose contra su ideología y poder. En la obra autobiográfica citada sobre la «memoria histórica familiar» expuso su «descargo de conciencia con miras a la recuperación de memoria histórica comenzando por la personal y la familiar»⁵:

«tardé demasiado en cobrar conciencia. Incluso cuando comencé a sentir el malestar por medio social durante los años de estudiante universitario, donde acabé recalando fue en la órbita del partido comunista, convencido como estaba de la bondad de su política de reconciliación nacional, de una reconciliación que sólo bastante más tarde advertí que entrañaba la consagración de la impunidad de los vencedores y el despojo de los vencidos. Sin ser consciente de ello, cooptaba una posición que, aunque repugnase a mis padres, convenía a mi clase [...] Mi descargo de conciencia no sólo lo realizo por la inconsciencia de unos años de infancia y de adolescencia franquistas. Y quiero ser transitivo»⁶.

Su autocrítica se produjo en un contexto con tensiones por sus opciones ideológicas y políticas, siendo la «oveja negra» para algunos familiares y entorno por sus disensiones religiosas y políticas, explicable porque

«buena parte de la clase pudiente hoy en España debe su posición a la sangre y al despojo incluso en casos en los que el patrimonio procede de herencia, rentas y remuneraciones sin sombra de ilicitud o con la ilicitud prescrita a estas

³ CLAVERO, B., *El árbol*, op. cit., pp. 35 y 50.

⁴ CLAVERO, B., *El árbol*, op. cit., p. 50. En la p. 79 hizo un comentario respecto al silencio de un guerrillero antifranquista que nada había dicho a sus hijos sobre su pasado: «hay padres que, tras extremar la prudencia del silencio, pueden acabar contando su pasado a los hijos con orgullo. Y hay hijos que pueden compartir el sentimiento de satisfacción». No lo aplicaba al suyo.

⁵ CLAVERO, B., *El árbol*, op. cit., pp. 51-53, invocó los realizados por Laín Entralgo y Dionisio Ridruejo: «Ambos descargos [...] tienen en común la inconsciencia respecto a las víctimas. Son completamente inútiles para la memoria histórica. Agotándose sustancialmente al servicio de quienes lo realizan y de sus congéneres, hay descargos de conciencia que resultan intransitivos». Invocó a ROMEROMARCO, A., Memorias, confesiones y recuerdos de la mala conciencia en Ramón Serrano Suñer, Pedro Laín Entralgo y Dionisio Ridruejo, *Especulo. Revista de Estudios Literarios*, 36 (2007): <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/164332> (Acceso 30 de octubre de 2022). En *España 1978. La amnesia constituyente*, Madrid: Marcial Pons, 2014, volvió Clavero a la historia familiar y la autobiografía colectiva, dentro de un análisis de historia constitucional.

⁶ CLAVERO, B., *El árbol*, op. cit., p. 53.

alturas. El derecho favorece a quien posee⁷. De esa clase provengo [...] la clase pudiente franquista, la de origen mía»⁸.

Su rebeldía le situó en el espíritu de «mayo de 1968», reconociendo en 1974, celebrándose los «XX Años de Paz», que estaba «todavía a medio descastizar, mis sentimientos hacia el franquismo eran ambiguos»⁹. Durante sus estudios participó en la lucha estudiantil del PCE y grupos afines, colocándose suficientemente alejado del academicismo imperante, aunque no tanto como para no obtener los grados y títulos. Practicó el autodidactismo con sus lecturas en las bibliotecas¹⁰, porque «pronto tuve claro que tenía que saber más que derecho para saber de derecho». Sobre las lecturas jurídicas sugeridas por su padre, dio una opinión ampliable a gran parte de la enseñanza universitaria del momento:

«estaba intelectualmente anclado en tendencias jurídicas conservadoras de la entreguerra de Europa, pero él se resistía a comprender que hubiera un más acá. El problema no era sólo de franquismo, o lo era con un franquismo que tenía profundas raíces en una cultura europea no solamente fascista o incluso cuyos principales componentes no eran tales, fascistas»¹¹.

Se convirtió en un crítico sistemático del orden establecido y de sus «principios fundamentales» en lo político, social y jurídico, por la asunción del principio democrático y del materialismo dialéctico y la lucha de clases como motor de la historia¹². Entró a formar parte de una oposición que recuperó en los años setenta el pensamiento liberal, democrático y socialista de la anteguerra civil.

Su decisión de dedicarse a la universidad fue «eminentemente política», motivada porque «a principios de los años 70 del siglo pasado, el ámbito universitario ofrecía un espacio de autonomía personal que aún no se tenía garantizado en otros sectores profesionales»¹³. El estudio del pasado no era para recrearse en

⁷ CLAVERO, B., *El árbol, op. cit.*, p. 84: «Dije al principio [...] que el derecho favorece a quien posee. Su tracto en el tiempo sirve ante todo para que no se abra la cuestión de ilicitud a la que me refería al principio. [...] El derecho favorece a quienes poseen y la historia puede desfavorecerles, una cosa tanto como la otra».

⁸ CLAVERO, B., *El árbol, op. cit.*, pp. 2-3.

⁹ CLAVERO, B., *El árbol, op. cit.*, p. 78.

¹⁰ MARTÍN, S., Un autodidacta ejemplar: <https://ctxt.es/es20221001/Firmas/40988/Pipo-Clavero-Sabastian-Martin-historia-del-deecho-obituario-derecho-transicion-franquismo-homenaje.htm.ctx.es> (Acceso 25 de octubre de 2022.)

¹¹ CLAVERO, B., *El árbol, op. cit.*, p. 34.

¹² TOMÁS Y VALIENTE, F., Reflexiones sobre la historia. En *Obras completas*, IV, Madrid: CEPC, 1997, pp. 3608-3611.

¹³ CLAVERO, B., *El árbol, op. cit.*, p. 35. Calificó de hipérbole la calificación de Rodríguez Tejada considerando a las universidades «zonas de libertad» durante el franquismo.

el mismo o para trasladarlo al presente, que era una actitud «reaccionaria», sino para conocerlo y poder entender y explicar el presente en una «actualización de la historia del Derecho inseparable de su compromiso cívico. Practicó una historiografía volcada hacia el porvenir, lo que entonces significa puesta al servicio de la incipiente democratización del país»¹⁴.

En este propósito coincidió con quien sería su mentor y amigo, Francisco Tomás y Valiente, del que fue biógrafo¹⁵: «Me parece válido e ilustrativo contemplar cómo lo que pasó puede seguir pasando y ello no porque la historia se repita, sino porque se continúa. Y es que los tiempos cambian, sí, pero algunos aspectos cambian muy poco»¹⁶.

Se comprometió políticamente con el PCE durante la vida universitaria y la Transición para establecer unas instituciones democráticas y un orden social nuevo y moderno asimilables a los europeos, con una organización territorial que reconociese las diversidades históricas y culturales de España.

Fue exponente de como adecuar la teoría y la dialéctica al proceso de lucha por la justicia social, la igualdad y los derechos humanos. Coincidió con Tomás y Valiente en que

«esa es la más alta misión del derecho y del jurista: la de defender jurídicamente y eficazmente el máximo respeto posible para los derechos del hombre. Porque pienso, [...] no hay nada en la creación más importante y más valioso que el hombre, que todo hombre, que cualquier hombre»¹⁷.

El estudio del constitucionalismo propio y comparado, con su perspectiva social, le hizo encargarse en 1980 de la dirección de la colección de «Historia de la Sociedad Política» del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

¹⁴ MARTÍN, S., Un autodidacta, *op. cit.* Valoró que la Historia del Derecho había sido «arrasada por la sublevación y reconfigurada casi enteramente por la dictadura, tuvo siempre un sesgo conservador y autoritario que la democracia no supo corregir. Misión entonces de los nuevos profesores sería justo una «desfranquitzación» de la mirada iushistórica aún pendiente de generalizar».

¹⁵ CLAVERO, S., *Tomás y Valiente. Una biografía intelectual*, Milán: Giuffré, 1996; Tomás y Valiente, insólito, *Claves de Razón Práctica*, 72 (1997), pp. 41-48; Francisco Tomás y Valiente y la historia del derecho como profesión. En ALONSO ROMERO, M^a. P. (coord.), *Francisco Tomás y Valiente: memoria y legado de un maestro*, Salamanca: Universidad, 2016, pp. 15-48; Obras completas e incompletas de Tomás y Valiente, *REDC*, 52 (1998), 257-294; Tomás y Valiente, constructor jurisdiccional del Estado Constitucional. En GÓMEZ BRAVO, M. (dir.), *Una mirada valiente, homenaje a Francisco Tomás y Valiente*, Madrid: Polifemo, 2016, pp. 44-64; TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras, op. cit.*, pp. 1-14.

¹⁶ TOMÁS Y VALIENTE, F., *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona: Ariel, 1971, p. 173.

¹⁷ TOMÁS Y VALIENTE, T., *La tortura en España. Estudios históricos*, Barcelona: Ariel, 1973, p. 246.

(CEPC) hasta 2016. Fue el medio para el fomento y transmisión de las investigaciones constitucionales. Otro espacio de progreso historiográfico constitucional en que participó ha sido «La Historia Cultural e Institucional del Constitucionalismo en España» (HICOES), que practica su método de incluir lo institucional en lo social y cultural.

Promovió los estudios de los derechos indígenas en relación con el impuesto por los imperios, dotando de instrumentos intelectuales e históricos a un indigenismo crítico con el colonialismo español en América, que le llevó a elaborar obras y a participar en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2008-2010)¹⁸. Colaboró con el Instituto Nacional Indigenista de México, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José, el *Center for Legal History* de la Universidad de Chicago, la *Robbins Collection* de la Universidad de California, y el *Indigenous Peoples Law and Policy* de la Universidad de Arizona.

La cultura jurídica europea y su presencia en España fue otro de sus campos de investigación en el *Centro di Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno* de la Universidad de Florencia, el *Centro de Studi Mediterranei* del *Instituto Italiano per gli Studi Filosofici* de Nápoles, el *Max Planck Institut für Europäische Privatrechtsgeschichte* de Frankfurt am Main, y la *Maison des Sciences de l'Homme* de París.

Aplicándole la autocalificación de Proust, la vida y metamorfosis de Clavero le situaron como «uno de esos seres anfibios, que están simultáneamente sumergidos en el pasado y en la realidad del presente», con perspectivas de cambio en el futuro¹⁹.

Su discípulo Martín resumió la trayectoria vital e intelectual de Clavero, cuyas actitudes fueron las de un

«autodidacta inscrito en la noble corriente de la filosofía crítica de la historia, aquella que pone énfasis en la discontinuidad entre tiempos y culturas, y convierte la comprensión de la diferencia, del otro, en el principal desafío historiográfico; aquella que, a su vez, destaca la continuidad de la aspiración por preservar la dignidad humana frente a su constante humillación»²⁰.

En 1995 recibió en Buenos Aires el Premio de la UNESCO al «Encuentro entre Culturas» por su libro *Derecho indígena y cultura constitucional en América*.

¹⁸ De entre sus obras: *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México: Siglo XXI, 1994; *Genocidio y Justicia. La destrucción de las Indias. Ayer y Hoy*, Madrid: M. Pons, 2002.

¹⁹ PROUST, M., *En busca del tiempo perdido*, 6, Madrid: Alianza, 1969, p. 131.

²⁰ MARTÍN, S., *Un autodidacta*, *op. cit.*

La Junta de Andalucía le otorgó en 2006 el Premio de Investigación en Ciencias Político-Sociales Ibn al Jatib.

En 2011 la Universidad de Sevilla le concedió el Premio Fama en Ciencias Sociales y Jurídicas.

II. OBRA

Su autoformación en el marxismo le llevó a situarse dentro de la historiografía crítica con la corriente del medievalismo tradicionalista, el nacional-catolicismo y los paradigmas imperantes en el mundo académico de su especialidad durante el franquismo por la dominante «escuela histórica» de Hinojosa establecida en el *Anuario de Historia del Derecho Español*, para la que fue un «heterodoxo»²¹. Contribuyó a superar el «mito histórico» y la consideración del derecho como pura legalidad positivista en normas e instituciones del «método institucional»²², dando presencia a nuevas dialécticas y métodos, practicando la doctrina de la escuela sociológica de los institucionalistas del siglo XIX, de la «École des Annales» y del materialismo histórico²³. Consideró la realidad jurídica y social en sus agentes y operadores, factores antropológicos, políticos, económicos, sociales, raciales, materiales, etc., que permitieran conocer el valor sociológico del derecho vivo en su realidad operativa.

Situó el derecho en la superestructura del poder sobre las realidades económicas y sociales del capitalismo y el colonialismo. Lo relacionó con la antropología²⁴, la economía y la historia sociales de los pueblos en que se producía y regía. No estudió las instituciones jurídicas por el mero interés descriptivo,

²¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., Historia del Derecho e Historia. En *Obras, op. cit.*, IV, pp. 3285-3298.

²² CLAVERO, S., Historia, ciencia, política del derecho, *Quaderni Fiorientini*, 8 (1979), p. 25, recoge la aportación de GARCÍA GALLO en su *Manual de Historia del Derecho Español*.

²³ TOMÁS Y VALIENTE, F., Reflexiones, *op. cit.*, pp. 3608-3618.

²⁴ Sobre la antropología jurídica europea publicó, entre otras: Historia y antropología: por una epistemología del derecho moderno. En SALVADOR, P. y J. CERDÁ (coords.), *I Seminario de historia del derecho y derecho privado*, Barcelona: Bellaterra, 1985, pp. 9-36; *Usura. Del uso económico de la religión en la historia*, Madrid: Tecnos, 1984; *Tantas personas como Estados. Por una antropología política de la historia europea*, Madrid: Tecnos, 1986; Delito y pecado. Noción y escala de transgresiones. En TOMÁS Y VALIENTE, T. y otros, *Sexo barroco y otras transgresiones premodernas*, Madrid: Alianza Universidad, 1990; *Antídora. Antropología católica de la economía moderna (Per la storia penseiro giuridico moderno)*, Milán: Guiffré, 1991 (versión francesa, *La Grace du don. Anthropologie catholique de l'économie moderne*, París: Albin Michel, 1996); *Beati dictum. Derecho de linaje, economía de familia y cultura de orden*, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 63-64 (1993-1994), pp. 1993-1994.

evolutivo o comparativo de las normas, sino por su vertiente socioeconómica y la «función social» de la historia²⁵.

Defendió el estudio de los poderes y sus metamorfosis (el «todo cambia» de Heráclito) porque «la realidad es dialéctica». Renunció al conceptualismo y la historia como una «partenogénesis autista de los elementos que hoy se tienen por propios»²⁶. Siguiendo a Marc Bloch, pretendió comprender el presente por el pasado y el pasado por el presente, con un sentido cultural, social, histórico y cambiante del derecho, que

«no es un orden imperativo simple de autoridad y obediencia; el derecho es un orden disciplinar complejo de cultura y convivencia. El derecho es estas cosas y estas cosas son historia. Están situadas y se mueven en el tiempo. Nos encontramos hoy en algún tránsito y no en ningún final. Vivimos sobre estratos diversos de la cultura del derecho, en una fase determinada de reajuste y acoplamiento»²⁷.

Así lo había realizado en su tesis doctoral sobre *Historia institucional del mayorazgo castellano*, dirigida por Martínez Gijón²⁸. Expuso la continuidad del orden político-institucional medieval feudal hasta el moderno del siglo XIX con el triunfo del individualismo de la revolución burguesa frente al orden jerárquico estamental, de sus diferentes estatus familiares y colectivos y de la posesión-propiedad individualista privada sobre la colectiva, que fue objeto de la desposesión social desamortizadora. Lo continuó en sus estudios sobre la usura y el concepto de Estado en el Antiguo Régimen.

Frente al «ensueño ideológico del historiador clásico», en sus estudios buscó el encuadramiento supraestatal europeo, el «ámbito supranacional y ultrapolítico» y el «derecho común», para superar «los vicios impenitentes de la investigación histórica de su forzado marco nacionalista, o mejor estatalista»²⁹. En cuanto al derecho español su «ciencia histórica [...] no se eleva mucho más allá del siglo XIX», momento en que los Estados nacionales lo quiebran. Mientras que el derecho europeo había sido

«durante siglos, y hasta el XVIII, un orden de mayor entidad que los de los territorios incluso más independientes. El derecho, hasta tiempos bien vecinos,

²⁵ FEBVRE, L., *Combates por la historia*, Barcelona: Ariel, 1970, p. 245.

²⁶ MARTÍN, S., *Un autodidacta*, *op. cit.*

²⁷ CLAVERO, B., *Institución histórica del derecho*, Madrid: Marcial Pons, 1992, pp. 15-16; *La Historia del Derecho ante la Historia social*, *Historia. Instituciones. Documentos*, 1 (1974), pp. 239-261.

²⁸ CLAVERO, B., *Historia institucional del mayorazgo castellano*, Sevilla: Universidad, 1972; *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla, 1369-1836*, Madrid: Siglo XX, 1974.

²⁹ TOMÁS Y VALIENTE, F., *La historiografía jurídica en la Europa continental (1900-1975)*. En *Obras, op. cit.*, IV, pp. 3422-3424.

ha sido en Europa un fenómeno bastante indiferente a fronteras políticas, aunque los nacionalismos posteriores se empeñen en ignorar y hacer olvidar dato tan elemental»³⁰.

Tomás y Valiente valoró críticamente la aportación de Clavero a la historia del derecho:

«Aunque no muy claro. Confieso que no acabo de comprender, a pesar de haberlas releído varias veces desde sus primeras formulaciones, hasta su expresión en letra de imprenta, algunas afirmaciones de B. Clavero. Entiendo más lo que rechaza que lo que defiende. Comparto su tesis de que la Historia del Derecho ha de enfrentarse con la historicidad de su objeto, el derecho, y no ha de disolverse en la «Historia general» o en la ya superada, historia social. [...] la orientación en la que Clavero, Ceroni y tantos otros buscan una ciencia integral del derecho se inserta en la tradición marxiana en cuanto Marx postulaba «una ciencia jurídica realista, histórico-social, que hace suya la investigación del derecho como un fenómeno social y político». Pero estos principios, que comparto, no creo que conduzcan ni a la subsunción de todas las perspectivas posibles acerca del Derecho en una sola ciencia jurídica, ni a la disolución de la historia del Derecho en ella»³¹.

Su gran obra está formada por 55 libros, 70 participaciones en obras colectivas, 172 artículos de revista, 4 reseñas y 4 tesis doctorales dirigidas³².

Otra clasificación sistemática por su contenido material y cronológico se recogió en la «Memoria anónima sobre las credenciales de Bartolomé Clavero Salvador, investigador principal de HICOES», del que fue su investigador principal³³. Con su participación directa clasificó sus obras en las siguientes categorías:

³⁰ CLAVERO, B., Presentación, de GROSSI, P., *Historia del derecho de la propiedad. La irrupción del colectivismo en la conciencia europea*; Barcelona: Ariel, 1986, pp. 14, 16-17: Refiriéndose a la obra de Grossi: la contrapuso al «ensueño ideológico del historiador clásico [...] tal vez haya alimentado por su parte respecto al derecho histórico europeo algunas ilusiones de virtualidades más intrínsecas, con un signo de solidaridad social al que la propia religión no resultaría ajena, pero en caso alguno se malicie que pretenda la recuperación extenderse al mismo terreno político; [...] nos hallamos ante una operación cultural, con su diversa carga política, de novedosa prospección y no de manida reacción. Su mismo interés a un tiempo sustantivo y metodológico ya en esto puede cifrarse. Se proyecta y procura un conocimiento histórico que induce y refuerza la sensibilidad actual para con otras mentalidades y otros órdenes sociales. Los mejores libros de investigación histórica ya pueden llegar virginalmente preñados de actualidad por la sola historia; trascender el presente por el pasado también es una forma de reducirlo y dominarlo, capacitándonos para el futuro».

³¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Historia, op. cit.*, pp. 3290-3291; Nuevas orientaciones de la historia del derecho en España. En *Obras, op. cit.*, IV, pp. 3640-3642.

³² Recogidas por Dialnet-Bartolomé Clavero Salvador: <https://Dialnet.unirioja.es/serviet>. En su página: <http://www.bartolomeclavero.net/>

³³ Recogida en: grupo.us.es@hcicea (Acceso 28 de octubre de 2022.)

- Historia de Castilla, Andalucía, Cataluña, País Vasco, Galicia, Portugal.
- Antropología jurídica europea en la edad moderna.
- Historia constitucional española, comparada e internacional.
- Derecho constitucional y derechos indígenas.
- Constitucionalismo europeo en perspectiva histórica y comparada.
- Ediciones y presentación de clásicos.
- Filología historiográfica y jurídica.
- Y algunos homenajes.

De tan importante obra destacaremos algunos aspectos significativos.

2.1. Derechos y división de poderes

En el libro *El Orden de los Poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*³⁴ recogió su original y polémica ruptura con otros métodos historiográficos y estudios históricos. Reflejó la idea de la vinculación de la conciencia política con la ciencia jurídica por medio de la trinidad de los poderes para garantizar los derechos humanos por medio del orden constitucional. Los poderes que proyecta la división los consideró instituciones desiderativas hacia un futuro e imágenes legitimantes hacia el pasado. Los poderes y su división, no siempre explícita, «figuren o no en la constitución y con independencia de los poderes que la misma genere, sostenga o respalde, la lógica de la secuencia entre ley-gobierno-justicia se impone con vida propia como única concebible»³⁵.

En la presentación advirtió que su planteamiento era distinto de la historiografía habitual de la división de poderes, porque lo hacía en «clave de derechos»³⁶, sin que sobre ellos se impusieran los poderes legislativo y ejecutivo, el poder sobre la libertad. Su exposición diferenció tres momentos: arranque, dilatación y reconstrucción. Partió de la cronología del «arranque de poderes» del constitucionalismo norteamericano (1776-1804), invocando a Jefferson y Adams, aunque también lo hizo del francés (1789-1791) e hispano-europeo (1810-1815), citando a Locke, Montesquieu, Blackstone, Bayle, Filmer, Douglass y otros.

Criticó la historiografía constitucional tradicional, enmendándola «a la totalidad», en cuento insistía más en la división que en la garantía de los de-

³⁴ CLAVERO, B., *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*, Madrid: Trota, 2007.

³⁵ CLAVERO, B., *El orden*, op. cit., p. 226.

³⁶ CLAVERO, B., *El orden*, op. cit., p. 15.

rechos universales de las personas, de los que se excluyeron a determinados colectivos: esclavos, dominio doméstico por el *paterfamilia*, estatus social del varón, monarquía, negación de la ciudadanía, víctimas del poder, minorías étnicas internas y del poder colonial. Dio el mayor relieve al «poder constituyente» para configurar la supremacía de los derechos pre y supraconstitucionales, el poder y su división, que situó en la colonia norteamericana en 1776, como el pueblo constituyente contra el Parlamento y el gobierno ingleses, estableciendo la representación, la supremacía de la ley, el juicio por jurado, la intangibilidad de la propiedad, la independencia de la justicia, que recogió la Declaración de Independencia.

El equilibrio entre derechos y poderes había sido víctima, desde los orígenes de la división, de desequilibrios entre unos y otros, en perjuicio de la garantía de aquéllos, que se produce en cuanto no se respetan apareciendo el poder despótico originario y los esencialismos, incluso ejercidos por el legislativo y el ejecutivo, agravado si no hay independencia del judicial³⁷. Su interés es «por el estricto orden de los poderes, por su secuencia y por su posición, por su base, su función y su interdependencia, porque me interesa la suerte de los derechos», fundamentado «no en la mecánica constitucional de los poderes», sino en el poder constituyente de la sociedad democrática, que tiene «apariencia simple y realidad compleja».

La separación del planteamiento de la división de poderes por la desigualdad, las prerrogativas del sujeto Administración y su exclusión del control judicial común supuso una clara diferenciación del *rule of law*³⁸.

2.2. La codificación y los derechos

Su aportación al constitucionalismo y la creación de una conciencia constitucional en la transición política española, la realizó a partir de su consideración superior de los derechos y libertades humanos, en un orden de división de poderes y autonomía.

El establecimiento del constitucionalismo exigía la uniformidad territorial eliminando las instituciones del Antiguo Régimen y la sistematización de los grandes bloques normativos reguladores de la sociedad en el orden civil, penal,

³⁷ Se lo había planteado al estudiar las circunstancias históricas de la codificación y el constitucionalismo inicial: CLAVERO, B., *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*, Madrid: CEC, 1991; *Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales*, Madrid: Trotta, 1997.

³⁸ CLAVERO, B., Imperio de la ley y *rule of law*: tópica y léxico constitucionales. En *Happy, op. cit.*, pp.181-236.

mercantil y procesal por medio de códigos uniformes para todo el territorio, como instrumentos revolucionarios de transformación social³⁹. Así lo dispuso el artículo 245 de la Constitución de Cádiz: «El código civil, el criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes». La igualdad y la uniformidad del derecho se recogió en el párrafo XLIV del Discurso preliminar:

«La igualdad de derechos proclamada en la primera parte de la Constitución a favor de todos los naturales originarios de la monarquía, la uniformidad de principios aportada a la toda la extensión del vasto sistema que se ha propuesto, exigen que el Código universal de leyes positivas sea uno mismo para toda la nación».

La codificación fue uno de los efectos del racionalismo jurídico de la escuela del derecho natural, que inspiró la Revolución francesa, convirtiéndose en un derecho positivo sistemático, claro e inteligible plasmado en los Códigos⁴⁰. El iusnaturalismo racionalista extrajo

«axiomas jurídicos universales [que] pueden ser descubiertos y enunciados por la razón, pues están en la naturaleza. Al aplicar esta primera idea al método descrito se obtiene por desarrollo un Derecho natural y de gentes al que debe atenerse el derecho positivo. Las normas de éste habrán de derivarse unas de otras hasta formar un sistema y no podrán coexistir normas lógicamente incompatibles entre sí».

Esta corriente «se enseñó muy poco en nuestras universidades, fue perseguida ideológicamente, muchos de sus autores estuvieron prohibidos y, en suma, no constituyó materia de debate entre nosotros»⁴¹.

La nueva sociedad liberal exigía superar el particularismo jurídico feudal, sustituido por un Derecho del Estado, de carácter general y común para todos los ciudadanos, basado en la razón y la igualdad. El nuevo Derecho partió de la afirmación del individuo como sujeto del poder, del legislador apoderado de los ciudadanos a quien encomiendan la garantía de su libertad y propiedad por medio de normas imperativas generales, impersonales e iguales que plasmaran

³⁹ CLAVERO, B., Historia jurídica y código político: los derechos forales y la Constitución, *AHDE*, 50 (1980), pp. 131-154; *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid: 1982, pp. 19-40; *Razón de Estado, op. cit.*, pp. 61-128.

⁴⁰ CLAVERO, B., Origen constitucional de la codificación civil en España. En Petit, C., *Derecho privado y revolución burguesa*, Madrid: 1990, pp. 53-85; Codificación y constitución: paradigmas de un binomio, *Quaderni fiorentini per una storia del pensiero giuridico moderno*, 18 (1989), pp. 79-145.

⁴¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., El pensamiento jurídico. En ARTOLA, M., *Enciclopedia de Historia de España*, Madrid: Alianza, 1988, III, p. 372.

el Derecho eterno de la naturaleza⁴². En el orden institucional estatal y territorial estableció el centralismo y la uniformidad.

En el conflicto observado por Clavero entre los poderes y los derechos, consideró la posibilidad de que los códigos se convirtieran en medios para la declaración de derechos, «opción que viene frustrándose desde los mismos orígenes del sistema constitucional, el Código que hoy puede contar con unas posibilidades hasta ahora llanamente impensables». Desde una concepción judicialista muy de *common law*,

«una codificación de derechos del sujeto único y universal que sólo puede darle coherencia y sentido habría de traer una consecuencia de inhibición de Parlamentos y animación de Justicia. Tendría que producir un efecto reductor de códigos, de los codificados y de los decodificados. Podría volverse a pensar en una justicia sin ciencia propia, con la sola guía sustantiva de tal especie de Código situado cultural más que impositivamente por encima de los otros elementos [...]. No debiera haber en realidad más Códigos que el de los derechos y el de los Procedimientos, ninguno limitado a las materias constitucional y procesal más clásicas y ambos además tampoco finalmente reducibles a leyes indisponibles»⁴³.

Aunque hayan caducado los paradigmas de la codificación, caben otros inéditos por cuanto

«el conocimiento de realidades pretéritas despeja el horizonte de posibilidad futura. Puede desengañar de una cultura: la que ha producido el Código recluso al orden constitucional en un paradigma tan entrañable para el Poder como extraño para el Derecho. Prohijándole, lo anuló. Ahora, finalmente, sólo puede tratarse de la emancipación. ¿Lo logrará un Código? Qui trouvera le mot?»⁴⁴.

Planteó la posibilidad de articular ambos instrumentos, constitución y codificación, al servicio de la mejor articulación y garantía de los derechos:

«Un constitucionalismo de derechos existe y puede comparecer de nuevo. Es un mañana contenido en un hoy, en el hoy histórico de la codificación postrevolucionaria y no en el de las instituciones preconstitucionales. No será necesario añadir que el constitucionalismo sin codificación, el mismo de matriz inglesa y aun con todas sus posiciones de status, tiene más abierto todavía, con una base constante de derechos, dicho horizonte que resulta de cultura. [...] cultura social independiente de la establecida por la codificación y el constitucionalismo

⁴² CLAVERO, B., La idea de código en la Ilustración jurídica, *Historia, Instituciones, Documentos*, 6 (1979), p. 74; *Razón de Estado*, op. cit., pp. 159-231.

⁴³ CLAVERO, B., *Razón de Estado*, op. cit., pp. 126-127.

⁴⁴ CLAVERO, B., *Razón de Estado*, op. cit., p. 128.

históricos, una vía de cultura que resulte más y mejor constituyente que la de la revolución o la de determinación políticas»⁴⁵.

El mantenimiento de los antiguos regímenes jurídicos forales, tanto institucionales como civiles, se produjo por no haber existido la «verdadera integración del derecho de todos esos territorios» (los «forales») durante el siglo XVIII⁴⁶, por la «mitología foralista», por el tradicionalismo carlista anticonstitucional, por la falta de una «doctrina o jurisprudencia nacional» y por el fracaso del federalismo republicano. De modo que se hizo posible que pudiese «seguir presenta, por encima de la revolución, el fuero»⁴⁷, hasta tener que integrar el administrativo-económico en el constitucionalismo de 1837, por el compromiso político para poner fin a la guerra carlista, creando el régimen foral liberal en 1839. Para Clavero fue «el engendro del Estado centralista y foral»⁴⁸.

2.3. Los derechos históricos y los fueros

Su preocupación por el reconocimiento de las culturas y otros hechos diferenciales por la Constitución española, la reflejaron sus estudios sobre las instituciones tradicionales y los derechos históricos forales vasco-navarros.

La diferenciación de los territorios forales o «provincias exentas» dentro de la Monarquía quebró con la crisis del Antiguo Régimen. El 5 de noviembre de 1809 una Junta preparatoria había decidido «que no habrá en adelante sino una Constitución, única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reynos».

El tratamiento de las provincias forales se planteó en la asamblea de Bayona incorporándose en el artículo 144 de Carta e 1809, que expresamente recogería: «Los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarían en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y de la nación». La fórmula utilizada sería la que recogió la ley 25 de octubre de 1839, que confirmó los fueros bajo la Constitución de 1837⁴⁹.

⁴⁵ CLAVERO, B., *Happy, op. cit.*, p. 36.

⁴⁶ Con lo que tuvo que ver su posicionamiento a favor de Felipe V en la guerra de sucesión y la presencia en la corte de la aristocracia vasca y navarra.

⁴⁷ CLAVERO, B., *El código y el fuero, op. cit.*, pp. 70.80.

⁴⁸ CLAVERO, B., *El código y el fuero, op. cit.*, p. 10.

⁴⁹ MONREAL, G., Los Fueros Vascos en la Junta de Bayona de 1808. En LAFOURCADE, M. (ed.), *Les origines du constitutionnalisme et la Constitution de Bayonne du 7 juillet 1808, Revista Internacional de Estudios Vascos*, 4 (2009), pp. 255-276; Los diputados vascos y navarros [El reino de

El nuevo orden institucional y territorial se plasmó en el momento histórico de las Cortes y la Constitución de Cádiz de 1812. A partir de ella podemos hablar del nacimiento de España como Nación, con la superación de las instituciones históricas del Antiguo Régimen que configuraba los reinos y provincias como comunidades políticas dentro de la Monarquía⁵⁰.

En los años sucesivos hubo propuestas federales de organización constitucional del territorio, como el fallido proyecto de Constitución de los conspiradores liberales de 1819 o la posterior argumentación en sentido federal del liberalismo democrático de los años 40 y 50, tomando como referencia el modelo foral vasco-navarro. De ahí que se invoque la existencia en Cádiz de una especie de tolerancia federal, desde una cultura constitucional de carácter jurisdiccional⁵¹.

En opinión de Clavero, las provincias con fueros y culturas podían encontrar un acomodo particular en la Nación española del escenario gaditano, y también cabía un funcionamiento de signo federal entre provincias de fondo jurídico y cultural común. Absolutamente nada de esto se encontraba expresamente recogido en la Constitución, pero todo ello era factible bajo ella en base no sólo a la historia viva, sino también a la disposición orgánica territorial de la planta constitucional «provincial» de Juntas y Diputaciones, incardinadas en la misma estructura representativa de la Cortes «nacionales» que lo permitía e incluso fomentaba⁵².

Entretanto se discutía el modelo territorial, las disposiciones de la Constitución de 1812 podían dar lugar a una mera voluntad de tolerancia o entendimiento que, en última instancia, habría de depender de intereses políticos, económicos o de guerra, Máxime si se tiene en cuenta que el lenguaje historicista del «Discurso Preliminar» de Argüelles daba ocasión a que el término fuero pudiese identificarse en los territorios forales con constitución propia, compatible o no –en función de la naturaleza jurídica atribuida a ella– con la Constitución de la nación española. Lo puso de manifiesto el representante de la Provincia por las Juntas de Álava Ortiz de Pinedo al dirigirse el 19 de enero de 1812 a las propias Cortes para afirmar que la Constitución que estaba a punto de

Navarra y las Provincias vascongadas en las Cortes y en la Constitución de Cádiz]. En ESCUDERO, J. A. (ed.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid: Espasa, 2011, 1, pp. 347-418.

⁵⁰ CLAVERO, B., Derecho Histórico (vasco) y Derecho Constitucional (español). En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998, p. 271.

⁵¹ CLAVERO, B., Los fueros vascos ante la confirmación constitucional (1812-1839). En *Los liberales. Fuerismo y liberalismo en el País vasco (1808-1876)*, Vitoria: Fundación Sancho el Sabio, 2002, pp. 95-130.

⁵² CLAVERO, B., Los fueros vascos, *op. cit.*, p. 110.

aprobarse para toda la Monarquía española destruía de raíz toda la constitución alavesa⁵³.

Vigente la Constitución de 1837, la ley de 25 de octubre de 1839 supuso el cumplimiento por el Gobierno del compromiso entre Maroto y Espartero en Vergara, que puso fin a la primera guerra carlista. Su artículo primero confirmó los fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía». Esta afirmación produjo un debate sobre en qué medida los fueros se integraban o respetaban la unidad constitucional o su modificación⁵⁴. La idea de los liberales era que la unidad constitucional exigía un cambio de la situación precedente, por lo que el artículo segundo estableció un proceso de encuentro en el que, «oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra», se remitiera a las Cortes «la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía».

Se concretó para Navarra en la ley de 16 de agosto de 1841 sobre la que hubo negociaciones previas entre la Diputación y el gobierno liberales, pero sin que la Ley fuese un pacto ni su naturaleza «paccionada», como defendió el foralismo liberal navarro. La ley

«no merece ni por su forma ni por su sustancia el calificativo de ‘paccionada’ y ‘foral’ que hoy recibe incluso en disposiciones oficiales: de hecho, ni siquiera garantizaba propiamente el derecho foral, habiendo de resultar, según su disposición, erradicados los fueros por el propio desenvolvimiento del sistema constitucional. Por entenderlo precisamente así, los territorios vascos se resisten a la negociación en nombre de sus propios fueros, apuntándose ya en su ámbito hacia planeamientos más políticos de sentido incipientemente federal»⁵⁵.

A partir de las leyes de 1839 y 1841 Navarra siguió una vía distinta a la de las Diputaciones vascas, que firmaron el acuerdo tras la segunda guerra carlista. Estuvo justificada en la diferente foralidad y origen institucional invocando siempre Navarra su historia de Reino incorporado por conquista en unión «eque principal». Para Clavero:

⁵³ CLAVERO, B., Estado de jurisdicción e invento de Constitución. En ARBAIZA, M. (ed.), *La cuestión vasca. Una mirada desde la Historia*, Leioa: EHU/UPV, 2000, pp. 15-35 y 43.

⁵⁴ CLAVERO, B., Entre Cádiz y Vergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros, *AHDE*, 59 (1989), pp. 205-282; 1839: La Constitución ante los Fueros. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria: 1990, pp. 25-54.

⁵⁵ CLAVERO, B., *El código y el fuero*, op. cit., pp. 7 y 38; Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante, *REP*, 20 (1981), p. 50; El acceso a la autonomía de territorios históricos: las Comunidades Forales, *REP*, 46-47 (1985), p. 107.

«Nunca ha existido, en concreto, una foralidad genéricamente vasca; y no sólo la foralidad navarra es independiente y de mayor entidad que las foralidades vascongadas, sino que éstas, a su vez, son variadas y dispersas, y mucho más subordinadas, además, históricamente a Castilla⁵⁶».

La continuidad del espacio de la foralidad establecido por la ley de 1839 se reprodujo en la Constitución de 1978. Fue derogada para los territorios forales vascos y vigente para Navarra, resultando paradójico que

«una misma norma, la Ley de 1839, sea para unos –autonomía vasca– aboloria de fueros, y como tal constitucionalmente derogada, y para otros –autonomía navarra– confirmatoria de fueros, y, como tal, último fundamento normativo de la respectiva Comunidad. [...] en un mismo ordenamiento, una Ley, como la de 1839, representa según supuestos una cosa y su contraria⁵⁷».

A partir de 1841 en Navarra había conciencia de que estaba dotada de una foralidad propia, distinta de las foralidades vascongadas y de mayor entidad en lo económico financiero por la conservación de su régimen fiscal con el convenio económico y derecho civil⁵⁸. Por todo ello

«no debiera tal vez extrañar en exceso que Navarra, con todo, se configure como sujeto de una apartada vía foral hacia la autonomía, bloqueándose la misma posibilidad –consignada [...] en el propio texto constitucional– de su autonomía estatutaria común con los territorios vascongados⁵⁹».

La diferenciación entre ambas foralidades también se recogió en la utilización de vías distintas para plasmar en autogobierno el reconocimiento de los derechos históricos y el acceso a la autonomía conforme a la Constitución de 1978. Las provincias vascongadas optaron por la disposición transitoria 2ª y el artículo 151 CE, mientras Navarra lo hizo por la actualización de aquéllos conforme a la DA 1ª, al margen del Título VIII CE en cuanto al acceso a la autonomía, de cuya realidad, plasmada en el régimen foral reconocido desde 1841

⁵⁶ CLAVERO, B., *El código y el fuero, op. cit.*, p. 17.

⁵⁷ CLAVERO, B., *El código y el fuero, op. cit.*, p. 13; El acceso a la autonomía de territorios históricos, *op. cit.*, p. 107.

⁵⁸ Competencias y medios más «forales» y federales –incluso confederales como el concierto y convenio económicos–, que autonómicos, reconocidos por las normas de desarrollo constitucional, que forman parte del «bloque de la constitucionalidad» en una interpretación elástica y federalista de los derechos históricos de los territorios forales, conforme a las disposiciones adicionales del Estatuto y de la LORAFNA. CRUZ VILLALÓN, P., Estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4 (1981), p. 59: La ambigüedad del modelo constitucional de autonomía permite que, «sin sufrir modificación alguna», se configure «lo mismo un Estado unitario y descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que incluso fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales».

⁵⁹ CLAVERO, B., *El código y el fuero, op. cit.*, p. 17.

y vigente, partía. La disposición adicional supuso una referencia «explícita a la existencia de casos dotados de derecho propio a la autonomía, derecho anterior con creces al reconocimiento constitucional»⁶⁰.

La vía foral históricamente diferenciada de Navarra se volvió a utilizar para la actualización de los derechos históricos conforme a la DA 1ª CE, en el marco de la Constitución», que no es el de todos y cada uno de sus artículos, sino en el de los principios constitucionales, entre ellos el de garantía de la foralidad que implica la misma. Supuso una situación absolutamente peculiar en este terreno, originando una particular ‘vía foral’ y no estatutaria hacia la autonomía que también viene finalmente a excusarle a estos efectos de aquellos requisitos de la iniciativa autonómica»⁶¹. La constitución consagró una garantía institucional de la foralidad y un

«principio foral para unas autonomías potencialmente, con ello, superiores, y situadas, con ello, en un terreno bastante próximo al genuinamente federal. [...] nos encontramos de nuevo ante aquel suceso escapistista, no queriéndose o no pudiéndose admitir abiertamente un Estado federal en la constitución española [...] abierta una preciosa posibilidad de desarrollo de la propia constitución en tal sentido federal»⁶².

⁶⁰ CLAVERO, B., *Constitución a la deriva*, op. cit., p. 129.

⁶¹ CLAVERO, B., *El código y el fuero*, op. cit., p. 14; Derecho histórico (vasco) y Derecho constitucional (español). En *Foralismo derechos históricos y democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998, pp. 281-282, sostiene que el marco constitucional para la actualización no es toda ella sino la parte sustancial, que para los territorios históricos no puede ser el marco estatutario del Título VIII; *Constitución a la deriva*, op. cit., p. 135: Al comentar los Estatutos del artículo 151 CE en relación con los del 143, tras exponer la peculiaridad histórica y fiscal del País Vasco, afirma que Navarra «cuyo caso es aún más peculiar pues queda al margen de la distribución entre 151 y 143. [...] bajo la misma cobertura del derecho histórico foral, Navarra accedería a su propia autonomía por separado mediante acuerdo extraparlamentario con ulterior aval parlamentario, sin procedimiento ni 151 ni 143. El suyo especial presenta también un carácter federal que tampoco se reconoce de forma explícita». La LORAFNA «es formalmente ley orgánica, pero así extraordinaria, no homologable en absoluto con los Estatutos 143». La fórmula estatutaria vasca es «siempre inconfesamente federal».

⁶² *El código y el fuero*, op. cit., pp. 14-15. Fórmula federal planteable a la hora de aplicar la DT 4ª y resaltar una integración «federal» entre dos comunidades, una de ellas compuesta por elementos internos de naturaleza provincial, con los que no podría equipararse. Federación de comunidades expresamente prohibida por el artículo 145.1 CE. De tal modo que «el tópico foral podrá tener también efectos de interpretación de serios problemas para la integración de alguna Comunidad Autónoma. En concreto, la garantía constitucional de los derechos históricos de los territorios forales arbitrada para la resolución en particular de la cuestión vasca, [...] puede venir luego precisamente a complicar esta propia cuestión, reactivados políticamente algunos de los residuos del tema foral, [...] planteado el contencioso, constitucionalmente podría hacerse prevalecer su derecho foral [...] sobre la legislación comunitaria, funcionando así los llamados «derechos históricos» como límites sustantivos de la propia autonomía. La facultad que, por una parte, reconoce ciertamente la constitución a los parlamentos regionales en orden a la «modificación» de los «derechos forales», entraría aquí en conflicto, dada la diversidad de foralidades, con la garantía más general de los «derechos históricos» contenidos, por otra

Esta fue la «vía foral del derecho histórico» para alcanzar un cuerpo normativo de desarrollo constitucional. Fue negociada entre la Diputación Foral y el Gobierno, aprobada por el Parlamento Foral y las Cortes Generales, y aceptada por el Tribunal Constitucional al no haberse cuestionado el camino utilizado, aun con su peculiaridad procesal que, aun no presente en el Título VIII, dispone de plena habilitación constitucional, posibilitando que los territorios forales la utilicen para determinar su autogobierno e instituciones:

«Constitucionalmente, una vez reconocido por la Constitución y asumido por la Comunidad, el derecho histórico no nos remite a la historia, sino a capacidad de determinación de su sujeto político a partir de la misma. Es cuestión de título antes que de contenido. No es tan solo que sirva para asumir determinadas competencias, sino también y ante todo que capacita para determinarse sobre el propio autogobierno más allá de lo que la propia Constitución prevé. El reconocimiento constitucional no se hizo para subordinar Comunidades a la historia, sino para todo lo contrario, para abrirles horizonte de autonomía. Entre estas coordenadas, lo que no tiene definitivamente sentido es contraponer derecho histórico a Constitución para descalificarlo. No cabe liquidar así lo que cuenta, además de con habilitación constitucional, con historia efectiva»⁶³.

El preámbulo de la ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), recoge los principios forales: derechos originarios e históricos, pacto con que se elabora y modifica sin unilateralidad, que la convierte en paccionada, vigencia de las leyes de 1839 y 1841, que asume, con las que se establece la continuidad y modernización, pacto formalizado por ley orgánica. Todo ello previamente acordado y actualizado por una «vía peculiar» y diferenciada de los estatutos de autonomía, en la que se recogieron nuevos hechos diferenciales⁶⁴. Fue el medio para reforzar y mantener el concepto navarrista de la identidad diferenciada, insistiendo en los hechos diferenciales y buscando la legitimación histórica.

En todo el conjunto de la LORAFNA observó Clavero que, con el uso del calificativo «foral» se dio a Navarra una «posición peculiar, fundando una

parte, en la propia constitución» (p. 17); *Constitución a la deriva. Imprudencia de la justicia y otros desafueros*, Barcelona: Ediciones del pasado y presente, 2019, pp. 73, 75-76 y 131, consideró de «fondo federal» la bilateralidad reconocida por los Estatutos del artículo 151 CE, País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, que no comparte el Tribunal Constitucional según su sentencia de 6 de febrero de 1984 respecto al régimen de Navarra. y los derechos históricos: «La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores».

⁶³ CLAVERO, B., *Constitución a la deriva*, *op. cit.*, pp. 84-85.

⁶⁴ CLAVERO, B., *El acceso*, *op. cit.*, pp. 106.

Comunidad no homologable a las restantes y bajo unos principios normativos tampoco equiparables a los propios de los Estatutos de Autonomía»:

«se ha pretendido escapar de las previsiones constitucionales española y estatutarias vascas de integración en Euskadi, sino también de los mismos supuestos y regulaciones de la Constitución tocantes a autonomía. [...] Navarra ha accedido a esta condición bajo conceptos y por procedimientos de difícil encaje constitucional, aunque siempre con el apoyo, ya también inintencionadamente fragmentado, de la consabida disposición adicional primera de la Constitución».

De su estudio conjunto dedujo que la singularidad de Navarra deriva entonces «de haberse torcido en su caso «el proceso estatutario general, «o de habérselo aprovechado para constituir distintamente una autonomía plena no estatutaria, al margen ya así, al menos en cuanto a su procedimiento, de cualquier previsión constitucional»⁶⁵.

Se le reconocen los derechos originarios e históricos compatibles con la unidad constitucional en el marco de la Constitución de 1978 (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA), con reserva de otros que pudieran corresponderle (DA 1.ª LORAFNA), todo ello fundado en la naturaleza «paccionada» de la Ley de 1841 y del propio régimen foral, «que apunta ya a una federación particular entre Navarra y el Estado, con exclusión de la otra autonomía vasca»⁶⁶.

La comparación de los regímenes de autogobierno existentes en España, demuestra que, como afirmó Clavero, «a fin de cuentas, tal y como han ido las cosas, la foralidad capacita en algo o en mucho, esto último en los casos del País vasco y de Navarra, mientras que la nacionalidad, a efectos tangibles, conforme a los Estatutos, no lo hace en nada»⁶⁷.

Un hecho diferencial y asimétrico de la foralidad navarra lo constituía el Fuero Nuevo de 1973 al ser uno de los pocos territorios con Derecho privado propio, en el que el Código civil era supletorio ocupando el cuarto lugar en la prelación de fuentes tras la costumbre, la Compilación y los principios generales del Derecho navarro (Ley 2)⁶⁸. Fue promulgado directamente por el poder de dictar normas de carácter general del jefe del Estado como un «nuevo pacto

⁶⁵ CLAVERO, B., El acceso, *op. cit.*, p. 105; *Fueros vascos. Historia en tiempo de constitución*, Barcelona: Ariel, 1985, p. 121.

⁶⁶ CLAVERO, B., El acceso, *op. cit.*, p. 104.

⁶⁷ CLAVERO, B., *Constitución a la deriva*, *op. cit.*, p. 139.

⁶⁸ CLAVERO, B., *Fueros vascos. Historia*, *op. cit.*, pp. 62-63: «El título de Fuero Nuevo de Navarra parece no reducirse realmente a dicha materia civil, trascendiendo a la política. [...] La definición del régimen [paccionado] vendrá más cumplidamente, con su confirmación en disposición final: Para cualquier modificación o alteración de la vigencia total o parcial de esta Compilación, será necesario nuevo convenio previo con la Diputación Foral al efecto de su ulterior formalización».

foral ente el Reino de Navarra y el Estado español; el antiparlamentarismo foral puede, con todo, ciertamente, subsistir, pero ya sin el alcance más sustantivo que podía siempre tener antes de la ‘codificación’ foral»⁶⁹.

El contenido de «ideología historicista o preliberal» del Fuero Nuevo se basó en la tradición jurídica histórica del Reino con la misma naturaleza del sistema jurídico-foral. Clavero lo consideró inadecuado al espacio constitucional por su modelo de sociedad, familia y relaciones personales-patrimoniales, por un historicismo de «corto alcance» y por faltar «un verdadero pandectismo foral en el que podía realmente fundarse [...] un sistema jurídico propio y privado»⁷⁰:

«Con el cuidado que tuvo el legislador constituyente de dejar claramente derogadas todas las «Leyes Fundamentales» del régimen anterior, se le escapó, por esta vía, la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra promulgada en 1 de marzo de 1973 por Ley del Jefe del Estado en virtud, expresamente, de sus poderes dictatoriales vitalicios; y no en balde, pues tal compilación se introduce en materias constitucionales en forma en casos bastante –y hoy más aún– disparatada. Su vigencia nadie la ha puesto en discusión tras la Constitución; más bien, como digo, todos entienden que la misma la ha revalidado. Son consecuencias, según queremos subrayar, de no haberse aplicado el proceso constituyente a parte de la historia; tal vez, en este caso, porque se creía en la inocencia de los derechos forales»⁷¹.

A este hecho diferencial amparado por los derechos históricos (DA 1.^a CE), se le dio, además, una garantía institucional de la foralidad, basada en un título competencial diferente de aquéllos, por cuanto existe como realidad jurídica reconocida y vigente en territorios que no eran administrativamente forales, como Aragón, en el artículo 149.1. 8.^o y DA 2.^a CE⁷².

Prueba de la preocupación de Clavero por el pasado, presente y el futuro de la cuestión foral son sus numerosas obras:

Libros:

El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea, Madrid: Siglo XXI, 1982.

Fueros Vascos. Historia en tiempos de Constitución, Barcelona: Ariel, 1985.

⁶⁹ CLAVERO, B., *El código y el fuero*, op. cit., p. 12.

⁷⁰ CLAVERO, B., *El código y el fuero*, op. cit., pp. 32-33, 37, nota 30.

⁷¹ CLAVERO, B., Presencia política de la historia: Nacionalidades y Autonomías en la Constitución, *Sistema*, 36 (1980), p. 49.

⁷² CLAVERO, B., Historia jurídica y Código político: los derechos forales y la Constitución, *AHDE*, 50 (1980), pp. 131-154.

Capítulos de libros:

El principio de salvedad constitucional del derecho histórico vasco. En *Actualización del Derecho civil: primer Congreso de Derecho Vasco*, San Sebastián, IVAP, 1983, pp. 171-189.

Fueros en tiempo de Constitución: una suerte de federalismo. En *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, San Sebastián, julio 1985, San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, 1986, pp. 238-253.

1839: La Constitución ante los Fueros. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria: 1990, pp. 25-54.

Anatomía de España: derechos hispanos y derecho español entre fueros y códigos. En CLAVERO, B., P. GROSSI y F. TOMÁS Y VALIENTE, *Hispania ente derechos propios y derechos nacionales. Atti dell'incontro di studio Firenze, Lucca 25-27 maggio 1989*, Milán: Giuffrè, 1990, pp. 47-86.

Derecho Histórico (vasco) y Derecho Constitucional (español). En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998, pp. 261-286.

Estado de jurisdicción e invento de Constitución. En ARBAIZA, M. (ed.), *La cuestión vasca. Una mirada desde la Historia*, Leioa: EHU/UPV, 2000, pp. 15-36.

Los fueros vascos ante la confirmación constitucional (1812-1839). En *Los liberales. Fuerismo y liberalismo en el País vasco (1808-1876)*, Vitoria: Fundación Sancho el Sabio, 2002, pp. 95-130.

Entre desahucio de fuero y quiebra de estatuto. Euskadi según el doble plan del Lehendakari. En *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Vitoria: IVAP, 2003, pp. 147-184; *REP*, 120 (2003), pp. 45-78.

Naciones o pueblos y estados o comunidades en tiempos constitucionales. En ARBAIZA, M. y P. PÉREZ-FUENTES (eds.), *Historia e identidades nacionales, hacia un pacto entre la ciudadanía vasca*, Bilbao: Servicios redaccionales bilbaínos, 2007, pp. 78-88.

Reconocimiento de nacionalidad vasca interforal en la Constitución española-Euskal naziotasun interforalen aitortzea Espaniako Konstituzioan. En *La cuestión foral ayer y hoy-Foralitsuna: iragana eta oraina*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2016, pp. 57-77.

Nacionalidades y regiones entre descentralización y empoderamiento. En ESCUDERO, R. y S. MARTÍN, (coords.), *Fraude o esperanza: 40 años de la Constitución*, Madrid: Akal, 2018, pp. 109-132.

Artículos de revistas:

Presencia política de la historia: Nacionalismos y Autonomías en la Constitución, *Sistema*, 36 (1980), pp. 37-52.

Historia jurídica y Código político: los derechos forales y la Constitución, *AHDE*, 50 (1980), pp. 131-154.

Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante, *REP*, 20 (1981), pp.47-60.

El acceso a la autonomía de los territorios históricos: Las comunidades forales, *REP*, 46-47 (1985), pp. 91-110.

Los Fueros de las provincias vascas ante la autonomía de la República: proyectos constituyentes, *RVAP*, 15 (1986), pp. 51-66.

A manera de Vizcaya, las instituciones vascongadas entre Fuero y Constitución, *AHDE*, 58 (1988), pp. 543-560.

Los fueros de las provincias vascas ante la autonomía de la República: proyectos estatuyentes, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 4 (1989), pp. 203-220.

Las Juntas Vascas ante el advenimiento de la constitución española, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 6 (1989), pp. 55-72.

Entre Cádiz y Bergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros, *AHDE*, 59 (1989), pp. 205-282.

Territorios forales. Página española del palimpsesto europeo, *REDC*, 13 (1993), pp. 13-36.

Álava entre Cádiz, Euzkadi en España, *Cuadernos de Alzate*, 23 (2000), pp. 25-42.

Constitución en común entre cultura y escritura: encrucijada gaditana de los fueros vascos, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), p. 627.

Tradicón foral y Estado soberano (Tlaxcala, Sudáfrica, Euskadi), *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 22 (2022), pp. 13-28.

2.4. Memoria histórica

La «memoria histórica» de la guerra civil y el franquismo fue una de las preocupaciones recogidas en su «descargo de conciencia», entendiéndola como

«la historia sin más, sólo que con la particularidad de que ha de contrarrestar y desplazar a la ficción que, intentando aún pasar por tal, por historia, sigue todavía, a estas alturas, al servicio de la impunidad. Memoria histórica es la historia que ha de vérselas con la ficción interesada, razón por la cual parece parcial y se muestra polémica. Juega en el campo ajeno de una historia profesional

en su mayor parte entre inconsciente e irresponsable. Ante una historiografía profesional que suele situarse por encima de la melé de la memoria histórica, conviene recordar algo tan elemental como que ésta no es más que historia pura y dura con conciencia personal y responsabilidad ciudadana»⁷³.

Su sensibilidad por la historia real aumentó al estimar que se producía el desprecio de las víctimas,

«como si éstas no tuvieran derecho a ser sujetos de la historia tanto propia como común con la ruptura consiguiente de paralelismos y espejismos, quienes así operan lo que están es manteniendo viva la condición de verdugos o de cómplices de cuantos y cuantas, en su fuero interno, no tuvieron que dejar de, cuando menos, lamentarlo, lamentarlo por mucho que todavía quisieran justificarse por no afrontar sus responsabilidades no sólo colectivas, sino también individuales»⁷⁴.

La falta del reconocimiento de las víctimas representaba una contradicción entre el contenido material de la Constitución y su aplicación institucional, que exigía su contextualización, reconociendo y aplicando el valor fundamental de los derechos y libertades. Lo hizo desde su conciencia autocrítica de ser «hijos e hijas del franquismo, en el campo antifranquista de la transición», que «en realidad nunca dejaron de controlar herederos leales del franquismo». Aunque se evitó que este se sucediera a sí mismo y logró una constitución de derechos y libertades, quedaron cuestiones pendientes y «al menos algunos, nunca digo que todos, fuimos también inconscientes de ese efecto de exclusión provocado por nuestro relativo protagonismo, [...] Así es como hemos sido miopes, ilusos y decepcionantes. El tiempo ha dicho»⁷⁵.

Las exigencias de la memoria histórica son «verdad, justicia y reparación»⁷⁶, que debieran practicarse

«pueblo a pueblo, puerta a puerta, persona a persona, tal vez tenga que ser historia del presente e incluso, historia de generaciones heredadas. Con pres-

⁷³ CLAVERO, B., *El árbol*, op. cit., p. 6. Invocó a ESCUDERO ALDAY, R., *Diccionario de la memoria histórica. Conceptos contra el olvido*, Madrid: Libros de la Catarata, 2011.

⁷⁴ CLAVERO, B., *El árbol*, op. cit., pp. 50-51: «Respecto a mi padre, eso, infundirle vida a la impunidad como si las víctimas no existieran. [...] El único antídoto tiene como ingrediente el reconocimiento de unas responsabilidades. Las familias de la clase pudiente franquista también las tienen contraídas en cuanto tales, colectivamente. Si hablamos de memoria histórica, no está de más reiterar una y más veces la evidencia de que buena parte de ellas han seguido en posiciones de gobierno y dominio tras la dictadura. Las evidencias no lo son si no se mantienen a la vista».

⁷⁵ CLAVERO, B., A vueltas con nosotros los del 68 (sobre la represión en la Universidad): https://conversaciones_sobrehistoria.infor/2019/07/13/a-vueltas-con-nosotros-los-del-68-sobre-la-represion-en-la-universidad (Acceso 25 de octubre de 2022).

⁷⁶ CLAVERO, B., *Constitución a la deriva*, op. cit., p. 113.

cripción y todo, hay responsabilidades que no se extinguen por el transcurso del tiempo, ni siquiera por el de la muerte de una generación. [...] La memoria histórica en suma no debe ser tan solo historia de víctimas de guerra, sino también de responsables de entonces y de más tarde. La responsabilidad no sólo se mide en términos de sangre».

La práctica de la memoria histórica no era del gusto de la historiografía jurídica profesional:

«El derecho favorece a quienes poseen y la historia puede desfavorecerles, una cosa tanto como la otra. Aunque no es algo que a la historiografía jurídica profesional le plazca encarar, la historia del derecho cabe que sirva para reajustar el derecho, esto es, para retraerlo a la justicia⁷⁷».

Clavero no se situó en el relativismo posmoderno, ni en la amnesia colectiva, ni en el pacto de silencio, ni en la desconfianza por la historia como pauta comprensiva, sino que la expuso de modo crítico en el propio pasado familiar. Vinculó la «memoria histórica» con la «justicia histórica» para superar la «amnesia inducida y perturbadora que aún pervive»⁷⁸.

Adoptó una actitud militante contra la «desmemoria histórica» que, incluso «entre gente que se manifiesta demócrata, [produce una] indulgencia dispuesta y una connivencia distante con la prolongada herencia del franquismo». Se producía en un ambiente de crisis y deriva constitucional, de la que lo peor es «la cobertura que se presta a la corrupción social, la degradación política y la depredación económica rampantes por la perpetuación de la impostura de los verdugos y sus descendientes tras una larga dictadura criminal»⁷⁹.

2.5. Constitución a la deriva

En su obra *Constitución a la deriva. Imprudencia de la justicia y otros desafueros*, Clavero analizó y diagnosticó en 2019 la realidad de la desafección existente a la Constitución de 1978, que el mismo libro presenta en primera persona

«en plena madurez, [con] signos de senilidad. No hay por qué darla por desahuciada. No está en un tris de irse al traste ni mucho menos, tanto para lo bueno

⁷⁷ CLAVERO, B., *El árbol*, op. cit., p. 84.

⁷⁸ CLAVERO, B., *El árbol*, op. cit., pp. 74-76. Invocó el preámbulo de JIMÉNEZ CUBERO, J. A., *Con nombre y apellidos. La represión franquista en Cazalla de la Sierra 1936-1950*, Sevilla: Aconagua, 2011, asumiendo la dedicatoria del libro: «A las víctimas, para que el olvido no les inflija su última derrota. A quienes quieren saber, porque es posible derrotar al olvido».

⁷⁹ CLAVERO, B., *Constitución a la deriva*, op. cit., p. 62.

como para lo malo. Añado esto último porque el caso es que desvaría. Lo está haciendo respecto a extremos sensibles desde su tierna infancia, cuando tanto la queráis»⁸⁰.

La responsabilidad no es única y la atribuye, antes que, a los partidos políticos, al Tribunal Constitucional, al Supremo y a la Audiencia Nacional, y a una monarquía «no homologable en absoluto a otras monarquías constitucionales del ámbito europeo». Es tan importante el estudio sobre la responsabilidad de la jurisprudencia, que su primer título fue «Jurisprudencia Constitucional», el actual es «mi nombre comercial. Me anuncia bien...». Aquel apuntaba a un «organismo que, en cambio, suele tenerse como su principal paladín. Ya se estará advirtiendo que voy de libro a contracorriente, lo que no quiere decir que de provoque»⁸¹.

Trata varios aspectos de la jurisprudencia que critica: la impunidad de la dictadura franquista, la neutralización del reconocimiento de las nacionalidades y los derechos históricos, la discriminación por género, la distorsión del derecho a la seguridad por interposición de un sujeto nacional o la impunidad de quien se beneficia de la corrupción, y el amparo que recibe una «extraña monarquía».

La obra está dividida en dos partes y un epílogo. La primera dedicada a la «imprudencia de la Justicia» con tres capítulos referidos a la «libertad de investigación e impunidad de la dictadura», a la «quiebra jurisdiccional del autogobierno constitucional» en el reconocimiento de nacionalidades y derechos históricos, y al «sexo de Derecho, acoso de justicia», que «consagra la discriminación de género bajo orden constitucional que la proscriba». La segunda a «otros desafueros» en tres partes, referidas a la «seguridad personal y social como derechos humanos», a «después de Gürtel: tratados contra la corrupción y principio de legalidad» sobre la impunidad de quienes se benefician al máximo de la corrupción a gran escala, y a la extraña monarquía.

El epílogo se titula «responsabilidades franquistas y Constitución pendiente», en el que «procura atar cabos a partir de responsabilidades pendientes que hacen pender también a la Constitución».

Todos son asuntos de plena actualidad en la realidad española. La obra está formada por «piezas que procuran identificar y analizar unos elementos

⁸⁰ CLAVERO, B., *Constitución a la deriva*, *op. cit.*, p. 11.

⁸¹ CLAVERO, B., *Constitución a la deriva*, *op. cit.*, p. 11; *Los derechos y los jueces*, Madrid: Civitas, 1988, pp. 93-94: se refirió a las declaraciones de derechos constitucionales y la función de tutela judicial de los mismos: «La garantía de libertades que empezó, para amparo judicial, definiéndose ante el ordenamiento, termina haciéndose, para desamparo, frente a los propios jueces. Estamos, en efecto, todavía lejos de un fundamento de derechos».

neurálgicos. Casi todos estaban ya editados de forma dispersa». Utiliza el método de recoger al principio de cada una de las partes los elementos para el conocimiento del caso, con una exposición, colofón o conclusión y apéndices. A todo lo largo de la obra se aprecia su preocupación por el «desajuste constitucional» que se produce en España respecto al régimen internacional y regional europeo sobre los derechos humanos y la corrupción. Combina en la exposición el análisis desde los valores de su ideología de izquierda con el fundamento jurídico de base constitucional, apoyados en una importante documentación, siendo muy crítico en cuanto entiende son desajustes con los valores de los derechos humanos y los principios constitucionales.

Del conjunto de la obra se desprende un diagnóstico pesimista sobre una España en crisis cultural, constitucional, institucional y de valores democráticos.

DESPEDIDA

Con motivo del asesinato por ETA del catedrático Manuel Broseta, su amigo Tomás y Valiente le dedicó un entrañable recuerdo, que concluía: «Si no lo recordáramos estaría aún más muerto él y nosotros no habríamos sido sus amigos»⁸². Añadiría, o sus admiradores, aunque sea desde la distancia y la diferencia de opiniones, que lo uno no quita lo otro. Por ello, en memoria de la vida y obra de Bartolomé Clavero Salvador, se ha de recordar el verso de Cernuda, que lo identificó como persona, maestro universitario y amigo de sus amigos.

Gracias, Compañero, gracias
 Por el ejemplo. Gracias porque me dices
 Que el hombre es noble.
 Nada importa que tan pocos lo sean:
 Uno, uno tan sólo basta
 Como testigo irrefutable
 De toda la nobleza humana.

LUIS CERNUDA⁸³

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN
 Universidad Pública de Navarra

⁸² TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras, op. cit.*, III, p. 2478.

⁸³ Cernuda, L., *La Realidad y el Deseo (1924-1962)*, Madrid, Alianza, 2020, pág. 456.

V. CURRICULA

Alli Aranguren, Juan-Cruz

Doctor en Derecho, Humanidades e Historia Contemporánea. Técnico urbanista. Profesor titular de Derecho administrativo. Exfuncionario municipal y abogado. Su investigación se ha desarrollado en los ámbitos de su formación académica, estudiando las instituciones jurídico-administrativas con perspectiva histórica. Sus obras históricas se han centrado en las instituciones de Navarra, la transición política e institucional, la acomodación del autogobierno foral al régimen constitucional de 1978 y el tradicionalismo carlista.

Ayerbe Iribar, M^a. Rosa

Doctora en Historia por la Universidad de Barcelona y Profesora Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones de la UPV/EHU. Su línea de investigación se ha centrado y centra en la Historia del Derecho Vasco, especialmente guipuzcoano. Premio Nacional de Heráldica 2008, es actualmente Directora del Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, que edita la Sociedad, y del Boletín de Estudios Históricos sobre San Sebastián y Gipuzkoa, que edita la Fundación Kutxa. Es, asimismo, Directora de la Colección de Fuentes Documentales Medievales del País Vasco, que edita la Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza, miembro fundador y Vicepresidenta de Iura Vasconiae, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, y miembro Correspondiente por Gipuzkoa de la Real Academia de la Historia. Tiene en su haber más de 50 libros y 80 artículos, entre los que destacan los 39 volúmenes de la Colección de Juntas y Diputaciones de Gipuzkoa (1550-1700), que edita la Diputación Foral y las Juntas Generales de Gipuzkoa.

Jiménez Asensio, Rafael

Doctor en Derecho por la UPV/EHU (1988). Es, en la actualidad, consultor de Administraciones Públicas. Catedrático acreditado de Universidad por la ANECA y la AQU. Ha sido funcionario del Gobierno Vasco (Letrado y responsable servicio de estudios del IVAP), así como profesor de las Universidades del País Vasco, Pompeu Fabra y Ramon Llull (ESADE). También ha impartido docencia en diferentes universidades europeas y latinoamericanas. En el campo local, fue director de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona (2003-2007) y director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

(2010-2012). Autor de más de veinte libros y numerosos artículos en revistas especializadas. Gestiona el Blog *La Mirada Institucional* (<https://rafaeljimenezasensio.com/>).

Jimeno Aranguren, Roldán

Profesor Titular de Historia del Derecho de la Universidad Pública de Navarra, y, en la actualidad, Secretario General de esta Universidad. Licenciado en Derecho por la UNED, Licenciado en Historia por la Universidad de Navarra con Premio Extraordinario y Tercer Premio Nacional Fin de Carrera, Doctor en Historia por la misma Universidad, Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la UPV/EHU, y Doctor en Derecho por la Universidad de Deusto. Con anterioridad a impartir docencia en la UPNA, ha sido profesor de la Universidad de Navarra (1996-2001) y de la Université de Pau et des Pays de l'Adour (2001-2003). Posee diferentes estancias de investigación en centros académicos Estados Unidos, Italia, Francia e Irlanda. Autor de una veintena de libros, posee dos centenares de artículos en revistas especializadas y colaboraciones en obras colectivas. Director de la revista *Príncipe de Viana*, editada por el Gobierno de Navarra. Miembro del Consejo Asesor de Derecho Civil Foral de Navarra y vocal del Consejo Navarro de Cultura.

Madariaga Orbea, Juan

Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad Complutense y doctor en Historia por la UPV-EHU, fue profesor (1976-2002) y director (1990-1995) de la UNED de Bergara y desde el año 2000 profesor titular de la UPNA-NUP. Especializado en investigaciones relacionadas con la historia social, cultural y de las mentalidades. En concreto se ha ocupado de temas como: la organización municipal, la religiosidad popular, las actitudes ante la muerte y el papel de la lengua en la configuración del imaginario social de los pueblos y en concreto del vasco. Últimamente se ocupa de estudiar las bibliotecas privadas guipuzcoanas de los siglos XVII al XIX. En la actualidad es el director del *Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia «Notitia Vasconiae»*.

Martínez Rueda, Fernando

Profesor de Historia Contemporánea en la Universidad del País Vasco. Ente otras publicaciones, es autor de *Los poderes locales en Vizcaya: del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal* (1994) y de *Telesforo Monzón: realidad y mito de un nacionalista vasco* (2021); coautor de *Materiales para la historia del mundo actual* (2006), del *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1876-1939)* (2007) y de *Gaur Egungo Munduaren Historia* (2011).

Su actividad investigadora se ha desarrollado en el grupo «Biography & Parliament» (Departamento de Historia Contemporánea, UPV/EHU), en las líneas de investigación sobre el nacionalismo desde la perspectiva del sujeto, las élites a través de la biografía colectiva y las instituciones del País Vasco Contemporáneo. En la actualidad sus investigaciones se centran en el estudio de la memoria colectiva de la Guerra Civil en el País Vasco.

Mikelarena Peña, Fernando

Fernando Mikelarena Peña (Bera, 1962), Doctor en Historia por la UNED (1992) y profesor titular de la Universidad de Zaragoza, es autor o coautor de ocho libros y de más de 150 artículos en revistas científicas y artículos en obras colectivas sobre las diversas parcelas historiográficas, preferentemente centrados en la Navarra en los siglos XVIII, XIX y XX, publicados en revistas científicas. Su trayectoria investigadora hasta el 2020 ha sido avalada por el reconocimiento de cinco tramos de investigación (sexenios) por parte de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora. Entre las temáticas que ha trabajado destaca la relativa a cuestiones políticoinstitucionales de Navarra entre el siglo XVIII y finales del siglo XX, plasmada en numerosos artículos publicados en revistas académicas del máximo nivel como *Historia Constitucional*, *Iura Vasconiae*, *Cuadernos de Historia del derecho*, etc.

Monteano Sorbet, Peio J.

Peio J. Monteano Sorbet es Licenciado en Geografía e Historia por la UNED, y Licenciado en Sociología y Doctor en Historia por Universidad Pública de Navarra-NUP. Ha sido profesor en la UNED y en la Universidad del País Vasco-EHU. Desde 2007 es Técnico Superior de Archivos en el Archivo Real y General de Navarra. Sus campos de investigación son variados, todos ellos referidos a Navarra en la Baja Edad Media y Alta Modernidad, y sobre ellos ha publicado numerosos libros y artículos: historia local, historia de la población, historia socio-lingüística e historia de la conquista de Navarra. En este ámbito ha publicado varios libros en los últimos años: *La Guerra de Navarra (1512-1529)* (Pamiela, 2010), *Dos destinos para un reino* (Pamiela, 2012), *De Noáin a Amaiur (1521-1522)* (Pamiela, 2012), *Amaiur 1522* (Mintzoa, 2018), *Las victorias de los vencidos (1512-1527)* (Mintzoa, 2019), *Noáin 1521* (Mintzoa, 2021) y *La conquista de Hondarribia (1521-1524)* (Mintzoa, 2021).

Polo Martín, Regina

Regina M.^a Polo Martín es Catedrática de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Salamanca. Su tarea investigadora se ha

plasmado en diversas publicaciones, entre las que destacan sus monografías *El régimen municipal de la Corona de Castilla durante el reinado de los Reyes Católicos. Organización, funcionamiento y ámbito de actuación* (1999), *Absolutismo, afrancesamiento y constitucionalismo. La implantación del régimen local liberal (Salamanca, 1808-1814)* (2008), *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936* (2014) y *Consejos y consultas. La consulta como instrumento de gobierno en la Monarquía Hispánica del Antiguo Régimen: un estudio jurídico-institucional (con especial referencia al Consejo de Castilla)* (2018).

Romeo Ruiz, Aritz

Doctor en Derecho y profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra. Es autor de una monografía sobre *La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra* (FEDHAV, 2016), y cuenta, además, con varios trabajos sobre contratos de sector público, protección de datos personales en la actividad de las administraciones públicas y en materia de derecho ambiental. Ha realizado estancias de investigación en la *Universidade de Lisboa* y en la *Université de Pau et des Pays de l'Adour*. En el ámbito de la gestión es Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Pública de Navarra. Entre 2006 y 2020 fue abogado ejerciente del M.I. Colegio de Abogados de Pamplona.

VI. ANALYTIC SUMMARY

Alli Aranguren, Juan Cruz (Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa): **La incorporación al ordenamiento local de Navarra del principio de autonomía municipal en 1925** (The incorporation of the municipal autonomy principle into the Navarre local code in 1925). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 247-287

Abstract: This work studies the liberal *fuero* system's accommodation to the ideological and political shift of Primo de Rivera's dictatorship and the Municipal Statute based on the principle of autonomy. It would eliminate the Provincial Council's control over City Councils, with the 1841 law delegating these functions of the Kingdom's Council and the Royal Council. The Provincial Council negotiated with the government to incorporate the principle, enshrined in the Royal Decree-Law dated 4 November 1925.

Key-words: Royal Council. Provincial Council. Statute. Autonomy. Law 1925.

Ayerbe Iribar, M^a. Rosa (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea): **El poder normativo de los Municipios de la Vasconia peninsular**. (The regulatory power of peninsular Vasconia municipalities). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 61-98

Abstract: The Basque Territory Ordinance Law had been brewing since the 14th century to regulate spaces not governed by the Law of issued charters. It arose as a written and agreed-upon Law, being developed together with customary rights to regulate the new matters of the population entities that had created them (*anteiglesias*, *universidades* or *villas*), and other matters subject to association with groups and individuals that shared interests with them, particularly those of an economic nature. What was an agreed-upon Right (which would never lose this nature), soon required royal confirmation, which gave priority to its application in the community. In particular, starting in the 16th century, important reviews were conducted, some of which systematic, that are of great value and interest when it comes to understanding the internal organisation and way of life of the communities that were governed and organised by their own Law until the 18th century, when the political organisation aspect of its Municipal Ordinances was replaced by the general provisions and Municipal Laws imposed by the State. That was when the role of the Ordinances was gradually replaced by the Regulations.

Key-words: Municipal Ordinances. Municipal Law. Regulations. Municipal Laws. Municipality.

Jiménez Asensio, Rafael (Consultor de Administraciones Públicas. Catedrático acreditado): **La ley de instituciones locales de Euskadi, ¿una oportunidad perdida?**. (The Basque Country local institutions law: a lost opportunity?). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 177-207

Abstract: This article aims to address the long gestation period (several decades) of the Basque Municipal Law for the completion of the institutional framework for Basque self-governance, with what it entails concerning the assertion of local autonomy. Likewise, it carries out an analysis of the application of Law 2/2016, on local Basque institutions, after its six years in effect, highlighting the strong aspects of such a regulation along with a weak internalisation by the autonomous and provincial institutions (to whom its mandates are also directed). The Law itself, given its innovative content, has reinforced the competency position of Basque municipalities, creating a system of institutional guarantee of municipal autonomy and strengthening the financial role of municipal councils. However, application to date is rather limited, giving the impression that a magnificent historic opportunity is being missed to give Basque municipalism an advanced institutional regulatory framework and above all to guarantee its effective application, although there is still time to correct this trend observed in the Law's short effective period.

Key-words: Self-governance, local autonomy, municipal autonomy, municipal competences, municipal funding, local institutions, guarantee system.

Jimeno Aranguren, Roldán (Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa. Instituto I-Communitas): **Regresando sobre la historiografía medieval de y sobre Vasconia a la luz del contexto social de los textos**. (Returning to the medieval historiography of and about Vasconia in relation to the social context of the texts). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 291-329

Abstract: This article deals with the development of the historiographical tradition in medieval Vasconia, focusing on the particularities of the Christian, Muslim and Jewish cultures in the art of writing about the past. It also discusses the different problems that these works face when it comes to historical analysis. The article ends with a reflection on the value of medieval historiography in subsequent centuries up to the present day.

Key-words: Vasconia. Medieval historiography. Medieval chronicles. Medieval legends. Historical objectivity.

Madariaga Orbea, Juan (Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa): **Panorama de la historiografía, obras jurídicas y de pensamiento político en Vasconia (1512-1794)**. (A panorama of historiography, legal works, and political thought in Vasconia (1512-1794). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 331-371

Abstract: Historiographical and legal production, and political theorisation in the Basque Country (Vasconia) in the 16th through 18th centuries, while closely interrelated, have a relatively important development that is mainly aimed at defence and maintaining the *fuero* status of the respective territories. A group of predominantly secular authors, normally with legal training, took up the task of ordering and compiling the various *fuero* systems and building a historical basis to justify these differentiated legal and political systems.

Key-words: Vasconia, Historiography, Provincial Codes, Defence of the Basque Language.

Martínez Rueda, Fernando (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea): **Los municipios vascos, los Fueros y la construcción del Estado Liberal en España**. (Basque Municipalities, *Fueros*, and the Construction of The Liberal State in Spain). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 99-128

Abstract: This article analyses the process of institutional change in Bizkaia, Álava, and Gipuzkoa municipalities during the 19th century. In this century, the traditional municipal model characterised by heterogeneity and self-governance moved to a new system defined by uniformity and a loss of local autonomy. This transformation occurred in two stages. First, during the Absolutism's terminal crisis (1814-1833), municipalities lost important self-governance capacities in favour of Provincial Councils, which expanded their ability to exercise control over local authorities. Then, in the Liberal State's construction area, Basque *fuero* grantees were able to amend legal applications to local administrations so that the Basque Provincial Councils assumed control authority over municipalities that was reserved for the political leader elsewhere in Spain. That is how the so-called *new fuero municipality* arose, which was an adaptation of the liberal Spanish municipality to the singularity of the Basque provinces (*fueros*) that had very little to do with a traditional *fuero* municipality.

Key-words: Municipality, Basque Country, 19th Century, Liberal Spanish State, Basque *Fueros*, Restored Absolutism.

Mikelarena Peña, Fernando (Universidad de Zaragoza): **Los municipios de Navarra, Álava, Gipuzkoa y Bizkaia como vía de reivindicación de la autonomía vasca en 1917-1919 y en la Segunda República.** (The municipalities of Navarre, Álava, Gipuzkoa, and Bizkaia as a path towards recognising Basque autonomy in 1917-1919 and in the Second Republic). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 129-176

Abstract: In this article, we will analyse the role of municipalities in the four Basque-peninsular territories as a path towards recognising autonomy: first, during the autonomist campaign of 1917-1919; second, during the autonomy drafting, forming, and debating projects developed during the Second Republic. The analysis takes into account the Catalan example and the profile of intervening agents and political strategies of the political parties is highlighted.

Key-words: Municipalities, Autonomous Processes, Basque Country, Navarre, 1917-1919, Second Republic.

Monteano Sorbet, Peio J. (Archivo Real y General de Navarra / Nafarroako Errege Artxibo Nagusia): **La conquista de Navarra en la historiografía de la Edad Moderna.** (The conquest of Navarre in the historiography of the Modern Age). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 373-389

Abstract: Spain's conquest of Navarre between 1512 and 1529 had major implications for European history throughout the Modern Age, which became a permanent cause of military and diplomatic friction between Spain and France. From the start, books appeared that told the story of the most noteworthy political and military events, while the justification and assessment of the conquest itself was also the subject of many manuscripts and publications written by chroniclers, legal experts, and historians in France, Spain, and Navarre. This article revisits the historiographical production arising out of the 16th, 17th, and 18th centuries.

Key-words: Conquest of Navarre, Navarre Historiography, Spanish Historiography, French Historiography, Modern Age.

Polo Martín, Regina (Universidad de Salamanca): **Los municipios castellanos del Antiguo Régimen y los ayuntamientos constitucionales de los siglos XIX y XX: caracteres y evolución** (Castilian municipalities of the Ancient Regime and the constitutional city councils of the 19th and 20th centuries: characteristics and evolution). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 9-59

Abstract: This work aims to explain the key typifying characteristics of Castilian municipal institutional organisation from 1516 through 1936, and the evolution and changes arising over the course of these four centuries where alienation, perpetuity, the growth and consumption of municipal trade, the growing centralisation of the Bourbon municipality, the shaping of different constitutional city council models, and their greater or lesser subordination to centralised power were some of the noteworthy aspects.

Key-words: Modern Municipality, Commerce, Oligarchisation, Constitutional City Councils, Models, Subordination to Centralised Power

Romeo Ruiz, Aritz (Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa): **La evolución del municipio en Navarra: de la Ley Paccionada a la Ley Foral 4/2019, reforma de la administración local de Navarra.** (Evolution of the municipality in Navarre: from Ley Paccionada to Provincial Law 4/2019 about Navarre local administration reform). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 19, 209-246

Abstract: One of the most paradigmatic elements of the Navarre *fuero* system is its local system. Navarre's ample powers in terms of local administration, framed by its historical rights, have led to the configuration of its own, exclusive local system with important regulatory powers. The local system *fuero* framework was created from the Ley Paccionada of 1841, and has been evolving alongside the local system in Spain. This work analyses the evolution of the municipality in Navarre from the Ley Paccionada of 1841 up to the most recent reforms to Provincial Law 4/2019, amending Provincial Law 6/1990, from the Local Administration of Navarre, which articulates the territory's regionalisation. The work concludes by proposing future-focused lines of thought.

Key-words: Local Administration, Administrative Law, Navarre, Local Entities, Municipality, Town, Region.

VII. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES

NORMAS DE UNIFORMIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES EN *IURA VASCONIAE*

1. Los trabajos serán inéditos, por lo que no habrán sido publicados total ni parcialmente.
2. Fecha de recepción de originales: 30 de abril de cada año
3. Los textos deberán estar redactados en castellano, francés, euskera o en cualquiera de las lenguas de la comunidad científica internacional.
4. Todos los trabajos serán sometidos a la consideración del Consejo de Redacción de la revista y revisados por evaluadores externos.
5. Los originales deberán enviarse por correo electrónico a la dirección de la revista, con indicación del nombre del autor y el título del artículo.
6. La extensión máxima de los trabajos será de 40 páginas a espacio y medio. Todas las páginas estarán numeradas, incluyendo las de notas y gráficos.
7. En la hoja de portada se hará constar: título, nombre del autor o autores con dos apellidos y fecha de conclusión del trabajo, así como el correo electrónico y la filiación académica que se desea que conste en el artículo.
8. Los trabajos se acompañarán de un resumen indicativo que no excederá de 80 palabras. Se incluirá asimismo la mención de las palabras-clave (no más de ocho).
9. Asimismo, se incluirá un breve currículum de un máximo de 10 líneas, que se incluirá en la sección *curricula* de la revista.
10. Para la correcta disposición del texto, se aconseja su división en partes perfectamente diferenciadas, empleando números romanos en los epígrafes principales y cifras arábigas en las demás (por ejemplo: I./1/1.1./2./2.2./2.2.1./3./ II./1...).
11. Las ilustraciones, gráficos, tablas, etc., se presentarán en soporte informático.
12. Las citas irán integradas en el texto cuando no pasen de dos líneas. Para citas más extensas se aconseja emplear un cuerpo menor, separándolas del párrafo y en líneas sangradas.
13. Las notas se numerarán de forma correlativa y se ubicarán a pie de página.

14. El artículo se acompañará de un apartado final que recopile la bibliografía citada.
15. Se seguirán las siguientes normas de referencias bibliográficas (ISO 690, ISO 215):

15.1. Libros

APELLIDOS, Nombre del autor, *Título: subtítulo*. Traducido por Nombre Apellidos; revisado por Nombre y Apellidos [otros responsables secundarios], Ciudad: Editorial, año, núm. de edic., núm. de páginas o número de vol. si se trata de varios volúmenes.

Ejemplo: ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2004.

15.2. Artículos y números monográficos en publicaciones periódicas

APELLIDOS, Nombre del autor, Título del artículo. Nombre y Apellidos de responsables secundarios, *Título de la publicación*, Localización del artículo [número, año, páginas].

Ejemplo: HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Derecho histórico frente al nuevo Derecho natural (constitucionalismo y foralidad), *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 9 (2012), pp. 9-32.

15.3. Contribuciones a libros

APELLIDOS, Nombre, Título del artículo. En Apellidos, Nombre (ed.) [si es el caso, dir., coord., etc.], *Título del libro*, Ciudad: Editorial, año, páginas.

Ejemplo: ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Gonzalo, El Diccionario en la trayectoria del trabajo científico de la Academia. En *Diccionario Geográfico-Histórico de España por la Real Academia de la Historia. Sección I. Comprende el Reyno de Navarra, Señorío de Vizcaya, y Provincias de Álava y Guipúzcoa. 1802. Edición digital y base de datos interactiva*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005, pp. 11-18.

15.4. Actas de congresos y reuniones

APELLIDOS, Nombre, Título de la contribución individual. En Apellidos, Nombre (ed.) [si es el caso, dir., coord, etc.], *Título de las actas* [incluyendo lugar y año], Ciudad: Editorial, año, páginas.

Ejemplo: CELAYA IBARRA, Adrián, Bibliografía sobre Derecho Civil vizcaíno. En TAMAYO SALABERRIA, Virginia (edit.), *Jornadas sobre el estado de la cuestión del Derecho Histórico de Euskal Herria (San Sebastián, 20-21 diciembre 1993) / Euskal Herriko Zuzenbide Historikoaren Kuestioaren egoerari buruzko ihardunaldiak (Donostian, 1993ko abenduaren 20-21ean)*, Donostia/San Sebastián: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Instituto de Derecho Histórico de Vasconia/Euskal Herriko zuzenbide historikorako Institutua, 1996, pp. 123-134.

15.5. Citas bibliográficas en notas

La nota debe contener la referencia completa, seguida de la página (p.) o páginas (pp.) de la cita.

El nombre del autor debe ir abreviado (Ejemplo: GILISSEN, J.).

Las sucesivas citas del mismo libro o artículo se harán de modo abreviado (sólo un apellido en mayúsculas y algún elemento del título que permita reconocerlo) y con los elementos separados por comas (Ejemplo: GILISSEN, J., *Introduction historique*, p. 329).

Las sucesivas citas pueden relacionarse con la primera cita de la misma obra (Ejemplos: GILISSEN, J., *op. cit.*, p. 329; *Ibid.*, p. 329).

15.6. Citas de publicaciones electrónicas

Las publicaciones electrónicas se citarán indicando la URL, tras la que se indicará, entre paréntesis, la fecha de consulta.

Ejemplo: *Iura Vasconiae publica una obra colectiva sobre los Fueros de Estella y San Sebastián.* <https://www.iuravasconiae.eus/es/content/iuravasconiae-publica-una-obra-colectiva-sobre-los-fueros-de-estella-y-san-sebasti%C3%A1n> (Consultado el 11 de octubre de 2021).

16. Las primeras pruebas de imprenta se remitirán a los autores. Dispondrán éstos de un plazo de 15 días para devolverlas con las erratas corregidas, sin añadir modificaciones.

El número 19 de *Iura Vasconiae* se acabó
de imprimir en abril de 2023.

